

Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales



Bruno Ayllón Pino*

Introducción

Una de las tendencias más recientes en la evolución del sistema internacional de ayuda - que ha originado la nueva arquitectura de la cooperación - es el crecimiento de las actuaciones de asistencia para el desarrollo de una serie de Países de Renta Media (PRM) que, en sus ámbitos de influencia regional, están adquiriendo gran protagonismo. En estas páginas se pretende ilustrar esta nueva realidad de la ayuda a partir del caso de Brasil y de la consideración de su acción solidaria internacional en el contexto de su reciente política exterior. Después de presentar los cambios que ha experimentado el sistema internacional de cooperación desde el final de la guerra fría, se concentra el análisis en el caso brasileño, con el estudio de los principios y propósitos que rigen su cooperación para, finalmente, abordar sus perspectivas de futuro. Todo ello en el contexto de un renovado dinamismo de la Cooperación Sur – Sur (CSS), al que asistimos desde el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda celebrado en Accra (Ghana), en septiembre de 2008, y que ha sido continuado por la Conferencia Internacional de Kenya, diciembre de 2009, conmemorativa de los treinta años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).

1.- La nueva arquitectura de la ayuda

Desde el final de la guerra fría, los cambios en el sistema internacional de ayuda al desarrollo se han sucedido a una velocidad acelerada. En la búsqueda de nuevas justificaciones para su propia existencia, necesariamente alejadas de motivaciones estratégicas con el término de la confrontación Este – Oeste, los teó-

* Doctor en Ciencia Política, especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor visitante en la Maestría y el Doctorado en Relaciones Internacionales del IRI-UNLP e investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (brunespa@gmail.com)

*P*arece que después de más de sesenta años de ayuda para el desarrollo el sistema muestra fallas, incentivos perversos, descoordinación y, en definitiva, una limitada eficacia y una cuestionable eficiencia para cumplir con sus objetivos, aunque no sepamos muy bien todavía si éstos son compartidos por igual por todos los países donantes y por los beneficiarios, ahora llamados *países socios*.



ricos, los políticos y los burócratas de las agencias bilaterales y de las instituciones multilaterales ofrecieron una variada panoplia de argumentos para probar la necesidad de seguir asistiendo a los países en desarrollo (Ayllón, 2007).

En esta línea encontramos el discurso y la práctica de la provisión de Bienes Públicos Globales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o, a partir del 11 de septiembre de 2001, el fenómeno de la *securitización* de la cooperación, es decir, la orientación geográfica de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo

(AOD) hacia aquellos países clave en la lucha contra el terrorismo internacional o en el suministro de insumos estratégicos para el crecimiento de los países desarrollados (Sanahuja, 2005: 16-17).

Junto a estos fenómenos, característicos de un sistema de ayuda basado en los rasgos de discrecionalidad, distribución de los recursos a través de la vía bilateral (70 por ciento de la AOD mundial) y mezcla de intereses políticos con las motivaciones humanitarias de los donantes – entre otros –, asistimos en el último quinquenio a un debate más intenso sobre la urgencia de aumentar los niveles de eficacia del sistema de ayuda. Parece que después de más de sesenta años de ayuda para el desarrollo el sistema muestra fallas, incentivos perversos, descoordinación y, en definitiva, una limitada eficacia y una cuestionable eficiencia para cumplir con sus objetivos, aunque no sepamos muy bien todavía si éstos son compartidos por igual por todos los países donantes, o al menos por los agrupados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) y por los beneficiarios, ahora llamados *países socios*.

Para enfrentar los problemas de eficacia y eficiencia, los países miembros del CAD y algunas instituciones multilaterales impulsaron la creación de foros de consulta y discusión a los que se invitó a incorporarse a los *países socios* del Sur. El contexto de esta iniciativa fue significativo, en la medida que los flujos de AOD que habían caído como promedio de los 22 miembros del CAD hasta el 0,22 por ciento de su PIB, en 1997, mostraban una ligera recuperación a partir de 2001 (0,25 por ciento) y llegaron a su

auge en 2005 (0,33 por ciento). Sin embargo, estos porcentajes y las proyecciones de ayuda que se barajaban resultaban claramente insuficientes para cumplir con los ODM hasta 2015, como se habían propuesto 189 Estados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas del año 2000.

Con la mente puesta en que, probablemente, no sería posible alcanzar el cumplimiento de los ODM vía cantidad, el discurso internacional de la ayuda al desarrollo comenzó a centrarse en la vía de la mejora de la calidad de la ayuda: su composición, su orientación geográfica y sectorial, el grado de concesionalidad, la coherencia con otras políticas que inciden en los países en desarrollo, la dispersión y fragmentación de las actividades, la escasa predecibilidad, la falta de coordinación o, entre muchas otras prácticas ineficaces e ineficientes, su bajo grado de alineamiento con las estrategias de desarrollo y con las instituciones de los *países socios*.

En 2003 se convocó en Roma el 1º Foro de Alto Nivel sobre Armonización de la ayuda, que produjo una declaración final centrada en aspectos como la necesaria convergencia de la ayuda con las estrategias y prioridades de los *países socios*, con la reordenación de políticas, procedimientos y prácticas, con la preparación de estrategias de asistencia y marcos orientados a resultados comunes, con las fallas de la información asimétrica y, en suma, con la generación de cambios en el sistema de ayuda través de iniciativas de efecto demostrable.

En 2005, después de la reunión de Marrakech de 2004, donde se avanzó en el establecimiento de sistemas de medición, seguimiento y gestión para obtener resultados en el desarrollo, se convocó el 2º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. La cumbre se celebró en París con la participación de 35 países donantes, 26 agencias multilaterales, 56 países receptores de ayuda y 14 organizaciones de la sociedad civil como observadoras. El resultado concreto fue la *Declaración de París* (DP) que alumbró un conjunto de compromisos mutuos entre donantes y *países socios* para mejorar la eficacia y la calidad de las relaciones de cooperación. Estos compromisos se basaban en la proclamación de cinco principios fundamentales: la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad.

El objetivo era garantizar la entrega de la ayuda de modo más eficiente y efectivo, produciendo más efectos benéficos en el desarrollo de los países del Sur (Sanahuja, 2007). Para ello, la Declaración incluyó una lista detallada de 50 compromisos específicos y de 12 metas concretas que deberán haberse alcanzado hasta el 2010. Se establecía además un calendario de ejecución y se emplazaba a los participantes a revisar su grado de cumpli-

miento en un foro de revisión que se realizó en Accra (Ghana), en septiembre de 2008.

Las reuniones de Roma y de París, así como el proceso de debate y acción sobre eficacia y calidad de la ayuda, fueron afectados por otra de las dinámicas más recientes en la evolución del sistema internacional de cooperación: el crecimiento de las actuaciones de asistencia al desarrollo de una serie de PRM que, en sus ámbitos de influencia regional, ganaban un gran protagonismo como oferentes de ayuda. Es cierto que esta dinámica no es del todo nueva, en la medida que los países árabes exportadores de petróleo e incluso China e India, desarrollaron en décadas anteriores algunos mecanismos de asistencia externa, pero no con tanta intensidad como en el momento actual, ni con la voluntad tan clara de instrumentar la ayuda para sus objetivos de política exterior, de reconocimiento de su liderazgo y ejercicio de influencia o, quizás más importante, para asegurarse el suministro de las materias primas vitales en el mantenimiento de crecimientos del PIB entre el 8 y el 10 por ciento.

A este fenómeno se le denominó, en el contexto de las Declaraciones de Roma y de París, como *proliferación* de los donantes. Si en la década de los cuarenta los donantes no alcanzaban más de media docena, en la actualidad nos encontramos con cerca de 56 bilaterales y unos 230 organismos multilaterales a los que deben añadirse los gobiernos regionales y locales, las ONG internacionales, nuevos actores como Universidades, Sindicatos y Fundaciones de filántropos (International Development Association, 2008).

La complejidad que ha adquirido el sistema de cooperación no sólo viene dada por esta *proliferación* de donantes sino que se ve aún más afectada por el incremento en el número de actividades en forma de proyectos y fondos caracterizados por su atomización y su dudoso impacto, en lo que se conoce como *fragmentación* de la ayuda. Según el Banco Mundial, el número total de proyectos ha aumentado desde los 20.000 existentes en 1997 hasta los 60.000 de 2004, y algunos países receptores deben recibir más de 1000 misiones al año y preparar 2400 informes de progreso anual. Junto a este dato, la dimensión media de los montos de los proyectos cayó de 2'5 millones de dólares a 1'5 millones en el mismo periodo (Banco Mundial, 2007). No extraña, que algunos denuncien esta situación, como hace Jan Cedergren, presidente de la Comisión del CAD/OCDE sobre Eficacia de la Ayuda: "Muchos países en desarrollo cuentan con más de 40 donantes para más de 600 proyectos activos y aún así, puede que no sean capaces de alcanzar los ODM" (Cedergren, 2008: 21). Así, la conocida como nueva arquitectura de la ayuda tiene como uno de sus rasgos más peculiares la existencia de estos *donantes emergentes*.

2.- Brasil en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo

Dentro de este conjunto de países de renta media, que no son miembros del CAD/OCDE, Brasil comparte su doble condición de país receptor y emisor de cooperación para el desarrollo. Como receptor, los últimos datos del CAD nos indican que muchos países han disminuido su ayuda hacia Brasil como consecuencia de una percepción clara de que los éxitos en la senda del desarrollo, a pesar de los problemas que aún existen, recomiendan modificar el tipo de cooperación prestada y, por consiguiente, la transferencia de recursos. En el año 2006, Brasil recibió 113 millones de dólares en AOD, lejos de los 196 millones del año 2005. No obstante, las cifras de 2007 y 2008 muestran un repunte de las cantidades recibidas, hasta un total de 321 y 460 millones de dólares, respectivamente, de los que el 83 por ciento fueron aportaciones bilaterales con Japón y Alemania a la cabeza seguidos de Francia, Comisión Europea, España, el Fondo Global Medioambiental, Estados Unidos e Italia.

BRASIL: **Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida (2006 – 2008)**

Flujos recibidos de AOD	2006	2007	2008
AOD neta (millones de US\$)	113	321	460
Porcentaje de ayuda bilateral	67 %	84%	83%
Porcentaje de AOD sobre PIB	0'0 %	0'0 %	0'0 %
Flujos privados netos (millones de US\$)	27.502	53.912	- 809

Fuente: OECD, World Bank. www.oecd.org/dac/stats

Si bien la cifra puede resultar llamativa pierde su relativa importancia cuando se sitúa en relación al PIB. Según este dato, la AOD recibida nunca ha superado en el último trienio el 0,0 por ciento del PIB brasileño. Si se compara con los flujos privados (de capital, inversión extranjera directa o divisas de turistas), la AOD resulta insignificante.

Hoy es un hecho que muchos donantes internacionales están reevaluando su presencia en Brasil. Esta nueva realidad obliga a una reflexión sobre el tipo de ayuda que se quiere llevar a cabo en este país y, principalmente, sobre la necesidad de trabajar con Brasil considerando su condición de PRM, a partir de nuevas modalidades e instrumentos que contemplen el perfil brasileño como actor destacado de la CSS. Así lo ha hecho la cooperación

española, que en el III Plan Director para el periodo 2009 – 2012, clasifica a Brasil en la categoría de país del grupo C (asociación para la consolidación de los logros de desarrollo). Estos países, caracterizados por el logro de cierto distanciamiento respecto a las condiciones de los países más pobres, deben todavía consolidar sus avances de forma que el apoyo de la cooperación internacional les permita generar estabilidad en su entorno regional y capacidades para la provisión de bienes públicos.

BRASIL

10 Principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (2006 – 2008)

AOD Bruta (media años 2007 – 2008)	Cantidades en millones de dólares USA
Japón	125
Alemania	121
Francia	87
Comisión Europea	37
España	35
Fondo Global Medioambiental (GEF)	32
Estados Unidos	26
Italia	15
Fondo Especial del BID	14
Canadá	10

Fuente: OECD, World Bank. www.oecd.org/dac/stats

Como oferente de cooperación, la perspectiva brasileña sobre el papel de la cooperación que presta es funcional a su interés nacional en dos vertientes, una interna y otra externa. En la vertiente interna, el desarrollo de Brasil en las últimas décadas fue posible, en parte, gracias a la transferencia de conocimientos técnicos originada en los países donantes. En la vertiente externa, y a partir del éxito en la dimensión interna, las áreas de excelencia que surgieron en Brasil como fruto de la cooperación internacional hicieron posible que el país se transformase en un exportador de conocimientos. La cooperación bilateral fue instrumental para la política exterior de Brasil que logró incrementar y fortalecer su presencia internacional a través del ofrecimiento de cooperación para otros países en vías de desarrollo. En palabras de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), la cooperación con países desarrollados es “un instrumento del desarrollo nacional y un impulso a la CSS” (Ayllón; Nogueira; Puerto, 2007).

Esta perspectiva de la CSS de Brasil, subordinada a su política

exterior y funcional a los intereses nacionales, ha sido acentuada durante los ocho años del gobierno de Lula da Silva. En consecuencia, conviene analizarla en el contexto del carácter prioritario otorgado por el Ejecutivo del Planalto y por la diplomacia del Itamaraty al eje sur – sur de su política exterior.

2.- El eje sur-sur en la política exterior del gobierno de Lula

En su búsqueda de mayores niveles de autonomía en la esfera internacional y por su activismo en favor del desarrollo, el gobierno de Lula ha dado prioridad a las relaciones de Brasil con otros países del Sur. La formación del G-20 y del IBAS (Foro India, Brasil, África del Sur), la aproximación con países africanos y árabes y el empeño en favor de la revitalización del MERCOSUR y de la integración suramericana están entre los desdoblamientos prácticos de la política exterior ejecutada a partir de 2003, apuntando hacia un énfasis renovado en la CSS (Lima y Hirst, 2006; Oliveira, 2005).

La aproximación a los países en desarrollo puede ser también comprobada, por ejemplo, en los números de las exportaciones brasileñas y en los destinos de los viajes internacionales realizados por el presidente Lula. En 2005, por primera vez en la historia, el conjunto de países de América del Sur, Asia y África superó a la Unión Europea y Estados Unidos en lo que se refiere al destino de las exportaciones brasileñas (Sennes et al., 2006). El total de los países en desarrollo recibió casi el 52 por ciento de las exportaciones brasileñas en 2008, frente a aproximadamente el 41,4 por ciento en 2003. En lo que se refiere a los viajes internacionales del presidente Lula, más del 70 por ciento tuvieron como destino a países en desarrollo.

La elección del eje sur-sur como ámbito prioritario de la política exterior del gobierno de Lula presenta la "solidaridad"

En 2005, por primera vez en la historia, el conjunto de países de América del Sur, Asia y África superó a la Unión Europea y Estados Unidos en lo que se refiere al destino de las exportaciones brasileñas (Sennes et al., 2006). El total de los países en desarrollo recibió casi el 52 por ciento de las exportaciones brasileñas en 2008, frente a aproximadamente el 41,4 por ciento en 2003. En lo que se refiere a los viajes internacionales del presidente Lula, más del 70 por ciento tuvieron como destino a países en desarrollo



como la principal motivación de las iniciativas llevadas a cabo. No obstante, representantes y agencias del gobierno brasileño exponen otros propósitos además de la promoción del desarrollo económico y de la justicia social en los países más pobres, relativos a cuestiones políticas: la CSS como medio para promover la multipolaridad, la democracia y la paz, la potenciación de la capacidad de negociación de Brasil, de América del Sur y de las demás regiones en desarrollo en la arena multilateral; y económicas: la CSS como medio para expandir el comercio y la presencia brasileña en el mercado internacional (Amorim, 2003, 2004 y 2005; Guimarães, 2003; Lula da Silva, 2003 y 2007; MRE, 2007a).

Algunos estudiosos de la política exterior brasileña señalan todavía una conexión entre el estrechamiento de lazos con los países en desarrollo y la búsqueda de apoyos para la candidatura brasileña a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Lima y Hirst, 2006; Vigevani y Cepaluni, 2007). Otras cuestiones estratégicas, como los esfuerzos para diseminar la producción mundial de biocombustibles y la tecnología brasileña en el área, además de la venta de insumos, máquinas y equipamientos producidos por empresas nacionales, también parecen constituir explicaciones importantes para la CSS ejecutada por el gobierno de Lula. Así, las iniciativas de ayuda exterior no parecen restringirse a su ámbito propio, sino que configuran un instrumento de política exterior en la medida que se incluyen objetivos estratégicos para una mayor inserción internacional, política y económica de Brasil.

Algunos autores críticos ven en la actual aproximación brasileña a otros países en desarrollo un reflejo de motivaciones solidarias con fines antiimperialistas conectadas al Partido de los Trabajadores (PT), calificando la política exterior de Lula de ideológica, sesgada y anacrónica. De hecho, no hay como negar que el estrechamiento de lazos con otros países en desarrollo busque la constitución de una plataforma de política exterior querida por el PT desde su fundación.

La CSS, sin embargo, tuvo que ser reinterpretada frente a nuevos escenarios. El fin de la guerra fría y la aceleración del proceso de globalización, por un lado, imposibilitaron que la reanudación de la fractura Norte-Sur tuviera como reflejo un eventual alejamiento de los países ricos, particularmente de los Estados Unidos. Por otro lado, la aproximación a otros países en desarrollo ganó fuertes dosis de pragmatismo después de los atentados del 11 de septiembre, del unilateralismo norteamericano y de la "securitización" de la agenda internacional. Esas nuevas restricciones estructurales no habían pasado desapercibidas durante el gobierno de Cardoso, que al final de su segundo

mandato (1999-2002) inició una “corrección de rutas”, estableciendo coaliciones con otros países en desarrollo, como India y Sudáfrica (Oliveira, 2005).

3.- Principios, directrices y propósitos de la CSS brasileña

“La cooperación internacional brasileña [...] se basa en los principios de solidaridad y corresponsabilidad, no teniendo fines comerciales o lucrativos. Es desligada y procura siempre actuar de acuerdo con las prioridades de los países socios, mediante transferencia del conocimiento sin cualquier imposición.”

Lauro Barbosa da Silva Moreira
Ex-Director de la ABC
(Moreira, 2005:2)

“Al ofrecer oportunidades de cooperación, Brasil no busca el lucro o la ganancia comercial. Tampoco hay ‘condicionalidades’ involucradas. Buscamos hacer realidad una visión nueva de las relaciones entre los países en desarrollo inspirada en la comunión de intereses y en la ayuda mutua.”

Celso Amorim
Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil
(Amorim, 2006)

Según el discurso oficial, la cooperación de Brasil con otros países en desarrollo, inspirada en la filosofía de la “asociación para el desarrollo”, se sustenta en dos principios: solidaridad y corresponsabilidad. El principio de solidaridad presenta tres facetas: las bases no comerciales y no lucrativas de las acciones conducidas; la ausencia de condicionalidades; y la identidad entre las partes, que serviría de base para acciones pautadas por el interés común, en detrimento de iniciativas orientadas por intereses egoístas. El principio de corresponsabilidad señala el carácter no asistencialista y no paternalista de las acciones conducidas. Incorpora la idea de autonomía por la vía del fortalecimiento institucional, de la apropiación o dominio (*ownership*) y de la responsabilidad (*accountability*) de los beneficiarios sobre los programas implementados.

Se nota, por lo tanto, que los principios que rigen la CSS brasileña se refieren a los mismos aspectos normativos que guían la cooperación técnica internacional (CTI) recibida. La única novedad, de ningún modo trivial, está en el aspecto de la identidad, que se refiere a compartir una serie de características y desafíos entre los países del Sur, lo que aumenta las oportunidades de éxito en la transferencia de soluciones para el desarrollo, y la idea

de que Brasil, por compartir con sus socios un pasado colonial y periférico y por haber sufrido injerencias de todo tipo a lo largo de su historia, no cometerá los mismos errores de los países del Norte en sus relaciones con los países del Sur, es decir, no actuará según intereses egoístas de corto plazo, ni dejará de respetar la soberanía de los socios. El siguiente discurso del presidente Lula, dirigido a embajadores africanos por ocasión del Día de África, ilustra bien esa lógica:

“Puedo decirles que Brasil puede hacer mucho más de lo que ha hecho. Creo que la primera fase difícil, que fue la fase del prejuicio, ya la hemos superado. ‘¿El qué va a hacer en África el Presidente Lula?’ ‘¿Por qué tantos viajes a África?’ ‘¿El qué pueden comercializar los africanos?’ ‘¿Por qué el Presidente Lula no va a Europa, no va a Japón, no va a China?’ Porque durante el siglo pasado se construyó la mentalidad de que debíamos tener una relación de subordinación con las economías ricas, y no una relación política, cultural, comercial, industrial con los países pobres, para que Brasil les pudiese pasar aquello que fue el aprendizaje acumulado en nuestros 500 años de historia”. [...] ¿Y que país del mundo, entonces, podría tener esa vocación de aproximarse a África más que Brasil? Ninguno. Inclusive porque Brasil no tiene vocación imperialista. Brasil no quiere tener vocación hegemónica. Brasil quiere tener vocación de asociación, construir juntos aquello que debe ser construido”. (Lula da Silva, 2007b).

Analizando el discurso sobre la CSS brasileña, se observa que el corolario central de la “asociación para el desarrollo” se refiere al postulado de que el objetivo primordial de la cooperación prestada sería promover el desarrollo socio-económico de los beneficiarios. Aunque parezca un objetivo solidario y desinteresado, contiene un aspecto político fundamental, que se refiere al modelo de sociedad que Brasil desea promover.

Un segundo aspecto político está vinculado a los intereses de la parte prestadora de la cooperación, que no se resumen, de ninguna forma, a objetivos instrumentales establecidos por un Estado supuestamente racional y monolítico. La aproximación con los países africanos responde a demandas de los más variados sectores nacionales brasileños, por ejemplo, dirigentes del Partido de los Trabajadores (PT) que predicán, desde la fundación del partido, la necesidad de una “diplomacia solidaria”, el interés de los empresarios o de sectores nacionales vinculados a la promoción de la igualdad racial, etc.

En lo que se refiere a los “intereses de Estado”, los documentos y discursos oficiales subrayan que la CSS constituye un importante instrumento de política exterior para: “proyectar una imagen moderna del país... consolidar un papel de destaque en el ámbito regional e internacional... y asegurar la presencia positiva y creciente en países y regiones de interés primordial” (ABC, 2005b:1).

Según el discurso oficial, la Cooperación de Brasil con otros países en desarrollo, inspirada en la filosofía de la “asociación para el desarrollo”, se sustenta en dos principios: solidaridad y



corresponsabilidad.

Específicamente, las acciones de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) conducidas en el ámbito de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) son regidas por directrices y prioridades establecidas por el actual gobierno. La primera de las directrices establecidas en 2004, es “dar prioridad a programas de cooperación técnica que favorezcan la intensificación de las relaciones de Brasil con sus socios en desarrollo, principalmente con los países de interés prioritario para la política exterior brasileña”. En cuanto a las prioridades de la CTPD en el actual gobierno han sido definidas como respuesta a los compromisos asumidos en viajes del Presidente de la República y del Canciller, debiendo orientarse geográficamente a los países de América del Sur, Haití, países de África - en especial los de lengua portuguesa- y Timor Oriental, los demás países de América Latina y el Caribe y el apoyo a la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Se afirma también el necesario incremento de las iniciativas de cooperación triangular con países desarrollados (a través de sus respectivas agencias) y organismos internacionales.

En su discurso de toma de posesión en 2003, Lula afirmó que “la gran prioridad de la política exterior durante el Gobierno (sería) la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social” (Lula da Silva, 2003). Ese discurso es reproducido por los documentos y voces oficiales de la CSS brasileña. Según el ex-director de la ABC, Luiz H. Pereira da Fonseca, tal priorización refleja “un objetivo estratégico de seguridad nacional. Ningún país puede sentirse seguro al lado de vecinos descontentos. Por esta razón debemos estimular medidas destinadas a la integración de Suramérica y desanimar iniciativas, nuestras y de nuestros socios, que puedan constituir amenazas a este anhelado objetivo” (Pereira da Fonseca, 2008: 67).

En efecto, la mayor parte de los recursos de la CSS brasileña que tiene a los vecinos suramericanos como destino está concen-

trada en Paraguay (28,30 por ciento) y en Bolivia (17,14 por ciento) (MRE, 2007a) países que, al mismo tiempo que necesitan de más recursos exteriores por presentar menor grado de desarrollo relativo, abrigan a una amplia comunidad de brasileños y poseen acuerdos de suministro de energía con Brasil. Los gobiernos de estos países han amenazado con perjudicar los intereses brasileños en el caso de que no haya una mayor equidad en la distribución de los beneficios de las relaciones bilaterales. Siendo así, la cooperación brasileña con Bolivia y Paraguay desempeña la función de evitar una ruptura que lleve a la expulsión de los emigrantes brasileños, por un lado y a la privación de importantes fuentes energéticas, por otro.

Hay que señalar que, si bien el discurso oficial destaca la prioridad de América del Sur en la política exterior brasileña, eso no se refleja en el perfil de la cooperación prestada por el país. Tal y como muestra la siguiente tabla, África concentra la mayor parte de los recursos de la cooperación brasileña (más del 52 por ciento invertidos en 125 proyectos), mientras que América del Sur aparece en segundo lugar (119 proyectos y el 18,36 por ciento de los recursos). El país que recibe el mayor volumen de recursos es Haití.

Número y coste de los proyectos de CTPD de Brasil por región y país. (2007)

Región/País	Número de proyectos	Coste de los Proyectos (US\$)
África	125	11.430.640,15
Angola	14	1.516.267,00
Argelia	2	24.780,00
Benin	5	236.380,00
Botswana	1	25.000,00
Burkina Faso	1	105.980,00
Cabo Verde	17	2.231.199,59
Camerún	3	276.000,00
Egipto	1	7.807,00
Gambia	1	3.752,00
Guinea-Bissau	14	2.064.586,66
Mali	2	107.060,00
Marruecos	3	172.908,00
Mozambique	18	1.959.834,00
Namibia	5	203.067,00
Nigeria	5	397.746,97
Kenia	7	190.140,44

Santo Tomé y Príncipe	12	1.081.178,00
Senegal	9	532.128,91
Túnez	2	94.824,58
Zambia	1	80.000,00
Oriente Medio	7	81.951,37
Líbano	7	81.951,37
Asia y Oceanía	14	2.150.810,80
Timor Oriental	13	2.135.210,80
Papua Nueva Guinea	1	15.600,00
América del Sur	119	4.034.705,64
Argentina	5	103.041,66
Bolivia	25	691.676,59
Colombia	8	150.636,20
Ecuador	17	541.808,67
Guyana	3	40.782,00
Paraguay	13	1.141.643,00
Perú	16	550.104,00
Surinam	1	20.240,00
Uruguay	20	353.331,00
Venezuela	1	5.514,00
Regional	2	46.016,00
Regional/MERCOSUR	8	389.912,52
América Central	22	563.543,26
Belice	1	11.736,00
Costa Rica	6	142.800,00
El Salvador	8	204.663,00
Honduras	3	60.059,00
Nicaragua	1	9.316,00
Panamá	1	3.836,40
Regional	2	131.132,86
Caribe	58	3.419.794,36
Barbados	1	551,67
Cuba	22	573.550,00
Haití	18	2.751.928,02
Jamaica	8	147.432,37
República Dominicana	9	93.764,67
Otros proyectos	3	150.047,58
CPLP	2	147.595,58
Regional – Países Árabes	1	2.452,00
Total general		21.978.925,53

Fuente: MRE, 2007a.

Podemos formular varias hipótesis sobre los propósitos actuales de la CSS brasileña en base al cruzamiento de los números presen-

tados en la anterior tabla y de aspectos más amplios de la política exterior durante el gobierno de Lula. La concentración en países africanos, por ejemplo, desempeña no sólo la función moral de rescatar “deudas históricas por su valiosa contribución a lo que es hoy día la multiétnica nación brasileña” (Pereira da Fonseca, 2008: 67)¹. También guarda relación con intereses económicos de Brasil, como los vinculados a la expansión de la producción mundial de biocombustibles². Al mismo tiempo en que la asociación en esta área tiene gran potencial de contribuir a una mayor inserción económica internacional de los países africanos³, también puede generar una serie de ganancias importantes para el desarrollo de Brasil, que no transferiría sólo tecnología, sino que vendería las máquinas, insumos, equipamientos y unidades vinculadas a la producción de biodiesel y etanol.

Algunos analistas señalan también que la cooperación de Brasil con África sucede en un contexto de competición, con China e India, por mercados y recursos naturales del continente, destacadamente sus fuentes energéticas. El principal indicador de la relevancia económica de los países africanos para los negocios brasileños sería el aumento espectacular de la corriente comercial entre Brasil y África, que prácticamente se quintuplicó entre 2003 y 2008 (pasando de poco más de 6.000 millones de dólares a casi 30.000 millones).

Aunque no hayan sido divulgados datos oficiales sobre las inversiones brasileñas en África, el hecho es que, con el apoyo del actual gobierno, las empresas brasileñas del sector de la energía (Petrobrás), construcción (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa) y minería (Vale do Rio Doce), entre otras, han pasado a invertir cada vez más en el continente y en otras regiones en desarrollo. El protagonismo de la cooperación brasileña en la cualificación profesional en otros países en desarrollo puede contribuir aún más a la ampliación de esas inversiones en el futuro, con la formación de recursos humanos locales.

Finalmente, la cooperación con los países africanos y con otros países del Sur guarda relación con la búsqueda de apoyos para

1 El hecho de compartir lazos históricos, culturales y/o lingüísticos es determinante no sólo en el destino de los recursos brasileños en África, concentrados en países de lengua oficial portuguesa, sino también en Oriente Medio, donde los proyectos se concentran en Líbano (existe una importante comunidad de libaneses en Brasil), y en Asia y Oceanía, con énfasis en Timor Oriental (país de lengua oficial portuguesa).

2 Ese objetivo también integraría el conjunto de los propósitos brasileños en la cooperación prestada a países de América Central, donde más del 13 por ciento de los recursos invertidos por Brasil son destinados al sector de la energía (MRE, 2007a).

3 En palabras del presidente Lula: “Veo en el programa de biocombustibles la gran posibilidad de atender al mundo desarrollado con energía renovable, energía limpia, energía generadora de millones de empleos. Servir y atender al mundo desarrollado que, obligatoriamente, tendrá que contribuir a la descontaminación del planeta” (Lula da Silva, 2007b).

que Brasil ocupe eventualmente un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Es también esa búsqueda la que pauta la priorización, en la práctica, de Haití como destino de la mayor suma de los recursos de la cooperación brasileña. La idea no es sólo recolectar el apoyo de los beneficiarios, sino particularmente el de los países del

Norte, de los cuales Brasil espera un reconocimiento por sus contribuciones al mantenimiento de la paz por la vía del estímulo al desarrollo de los países afectados por conflictos civiles, y no por la vía de operaciones restringidas al ámbito militar.

En el discurso oficial, la promoción del país a la condición de *global player* es tratada como parte de iniciativas más generales a favor de la democratización de las relaciones internacionales, de forma que el Sur tenga mayor poder de decisión en las instancias decisorias globales y consiga reunir los esfuerzos necesarios para avanzar en su desarrollo. Sin embargo, no hay como negar que, además de buscar la realización de los intereses comunes de desarrollo, Brasil intenta promover una imagen de prestigio al ofrecer asistencia a países de menor desarrollo relativo.

Por lo tanto, a pesar de que la CSS brasileña se funda en la filosofía de la asociación para el desarrollo y en los principios de solidaridad y corresponsabilidad, los propósitos vinculados a ella no se resumen, de manera exclusiva, al objetivo de contribuir al desarrollo de los países beneficiados. Según vimos la cooperación brasileña, como instrumento de la política exterior, desempeña tres funciones adicionales: la preservación de los intereses del país, la competición por mercados y la obtención de prestigio.

Algunos analistas señalan también que la cooperación de Brasil con África sucede en un contexto de competición, con China e India, por mercados y recursos naturales del continente, destacadamente sus fuentes energéticas



4.- Conclusiones y perspectivas de futuro

El empeño de Brasil en transferir técnicas accesibles y eficaces en la promoción del desarrollo a otros países del Sur, sin tener por finalidad el lucro o el establecimiento de condiciones, constituye, según voces oficiales y de muchos analistas, una importante contribución del país a la CSS en general. De forma diferente a los principales donantes emergentes, como China e India, Brasil no estaría guiado por intereses políticos y económicos de corto plazo, y sí por la realización de intereses comunes a favor del desarrollo, sin que eso implique la reproducción de la brecha Norte-Sur y del tercermundismo característico de la guerra fría. En

efecto, el compromiso creciente de donantes tradicionales en la CTPD brasileña señala una búsqueda de soluciones pragmáticas para el desarrollo socioeconómico de los países de renta baja, al mismo tiempo que constituye un indicador del compromiso más amplio con el multilateralismo.

No obstante, como Estado de tradición periférica en el sistema internacional, Brasil aún parece esconder, de propósito o no, visiones anacrónicas en relación a aspectos prácticos y normativos más amplios de la cooperación para el desarrollo. Eso es claro, en **primer lugar**, cuando observamos que su diplomacia insiste en tratar a la CSS como sinónimo de CTPD, reproduciendo una especie de trauma tercermundista en relación a la cooperación orientada a la formación de infraestructuras y al estímulo de intercambios comerciales, la cual quedó asociada, en las décadas del 60 y 70, al asistencialismo de los países del Norte.

Sin embargo, eso no significa que el gobierno brasileño no esté comprometido en iniciativas de cooperación financiera en materia de infraestructura y comercio. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), por ejemplo, posee una cartera de inversiones en América del Sur que suma 15600 millones de dólares según los datos más recientes divulgados por la prensa (Leo, 2009). La gran cuestión es que, al contrario de la CTPD brasileña, la cooperación conducida por el BNDES, así como otras iniciativas, como el Programa de Crédito a la Exportación (Proex), es de corte reembolsable y demanda la adhesión de los beneficiarios a varias condicionalidades, siendo la primera de ellas la obligatoriedad de que los recursos sean utilizados para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas.

En **segundo lugar**, Brasil, al contrario de donantes tradicionales y de otros grandes donantes emergentes, rechaza contabilizar en sus informes sobre CSS iniciativas humanitarias y de perdón o alivio de las deudas de países de renta baja, que serían formas de ayuda asistenciales y no promoverían, de hecho, el desarrollo de los beneficiarios. Nuevamente, eso no significa que el país no actúe activamente en esas materias. Por ejemplo, Brasil perdonó, íntegramente o en parte, las deudas de varios países africanos y latinoamericanos, como Bolivia, Cabo Verde, Cuba, Gabón, Guinea-Bissau, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Nigeria o Tanzania. Hasta el año 2006, el total de descuentos concedidos por Brasil a países pobres altamente endeudados y a otros países en desarrollo sumaron la cifra de más de 1250 millones de dólares (Presidencia de la República, 2007).

En **tercer lugar**, desde el ámbito académico algunos autores reclaman la necesidad de que, en la medida en la que se convierta cada vez más en país fuente de ayuda para el desarrollo, Brasil

participe en los foros de coordinación en el seno del CAD donde tiene estatus de observador (Landau, 2008: 113). Sin embargo, existen algunas dudas sobre la aceptación del papel coordinador del CAD/OCDE por parte del actual gobierno brasileño. En efecto, el seguimiento realizado de la participación de Brasil en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en septiembre de 2008, en Accra, mostró una postura agresiva y

crítica de la diplomacia brasileña frente al proceso y, más aún, frente a la Declaración de París (John de Sousa, 2008). La postura oficial en relación a la agenda de eficacia es que la CTPD practicada por Brasil constituye un "acto soberano de solidaridad, [...] no debe someterse a reglas que se destinan a países donantes, en el ámbito de la asistencia Norte-Sur, como las constantes en la Declaración de París", tal y como afirmó el ex-director de la ABC. Sin embargo, el diplomático reconoce que Brasil estimula la aplicación de esos principios (apropiación, responsabilidad, etc.) que no son exclusivos de los países del CAD/OCDE y que han sido defendidos en documentos de la ONU (Pereira da Fonseca, 2008:76).

Creemos, no obstante, que antes de estar referida a una cuestión de soberanía, la resistencia de Brasil en no aceptar las directrices del CAD se explica por la dispersión institucional de las iniciativas de cooperación actualmente ejecutadas por el país y por la ausencia de un sistema unificado de contabilidad de los recursos financieros dedicados a la CSS. Los propios gestores de la cooperación brasileña tienen dificultades en cuantificar el monto de los recursos movilizados por las iniciativas de cooperación técnica y científica. Según Vaz:

"Eso se asocia a una característica estructural del aparato gubernamental brasileño que es un grado de autonomía relativamente alto por parte de las instancias ministeriales, conjugado a espacios y mecanismos limitados y muchas veces informales de coordinación, lo que resulta en dificultades de acompañamiento y dirección de esfuerzos" (Vaz, 2008:29).

En este punto debe señalarse que el desconocimiento del monto de recursos dedicados a la CSS representa un factor limitador para el gobierno brasileño, obstaculizando el reconocimiento de la contribución de Brasil al desarrollo internacional y disminuyendo los niveles de transparencia y de rendición de cuentas, muy

La resistencia de Brasil en no aceptar las directrices del CAD se explica por la dispersión institucional de las iniciativas de cooperación actualmente ejecutadas por el país y por la ausencia de un sistema unificado de contabilidad de los recursos financieros dedicados a la CSS.



bajos en este momento. Definir con claridad el volumen de los recursos que los países del Sur dedican a CSS es imprescindible para el establecimiento de comparaciones internacionales de esfuerzos solidarios que, posiblemente, sonrojen a muchos países del Norte.

Lo cierto es que, al mismo tiempo en que esta cuantificación demandaría un gran esfuerzo de la burocracia brasileña, más allá del actual gobierno, la adhesión al CAD/OCDE implicaría la perturbación de dos funciones esenciales desempeñadas actualmente por la restricción conceptual de la CSS brasileña a las iniciativas de CTPD (y por la poca transparencia en relación a las iniciativas de cooperación financiera): el mantenimiento de una imagen políticamente correcta de la CSS brasileña, en el ámbito exterior; y la garantía de que las críticas internas al empeño de recursos nacionales en la ayuda exterior, por un país que aún intenta superar una serie de obstáculos al desarrollo, no ganen mayor repercusión, hasta el punto de generar un eventual bloqueo institucional a las acciones exteriores dirigidas a otros países del Sur.

La salida para este dilema, pensamos, está en la propia experiencia de los países del Norte, que, como países democráticos dotados en diferentes medidas de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, también tuvieron que convencer a sus respectivos ciudadanos a financiar con recursos de los presupuestos nacionales la ayuda al desarrollo, lo que constituye una base fundamental de legitimidad y refrendo para la puesta en marcha de políticas nacionales de cooperación que se sostengan a lo largo del tiempo, inclusive en situaciones de graves crisis económicas internas. Si el argumento de la solidaridad es suficiente para convencer a algunos sectores de la sociedad brasileña, los esfuerzos de divulgación de las ganancias obtenidas por Brasil con la CSS, en lo que se refiere al desarrollo nacional y a la generación de un entorno vecinal e internacional de estabilidad y paz, son fundamentales para que la sociedad brasileña entienda la relevancia de los intercambios actualmente en curso entre los países del Sur. El empresariado brasileño ya entendió eso y tal vez pueda ayudar en la tarea, pero antes de todo, es acuciante resolver el problema de la dispersión institucional de las iniciativas de cooperación técnica y financiera prestadas por Brasil, así como avanzar en la evaluación de los proyectos y en generar mayores niveles de participación de las poblaciones beneficiarias en las fases de identificación y formulación, algo prácticamente inexistente hasta ahora.

Si el país consigue tener éxito en la elaboración de una política de Estado en materia de CSS, que no se limite a la visión del ministerio de Exteriores sino que incluya otras burocracias minis-

teriales, regionales y locales, y que cuente con el apoyo de la sociedad civil, habrá hecho entonces una contribución aún mayor, que servirá de ejemplo a los demás países que, como Brasil, ofrecen cooperación internacional: la demostración práctica de que un país democrático y en desarrollo puede ayudar a promover la mejoría sostenible de las condiciones socioeconómicas de los países más pobres. La restricción de la CSS, sea a la mera cuestión de la solidaridad entre países del Sur, sea a los aprendizajes mutuos en el ámbito estrictamente técnico, obstaculiza el complejo proceso de intercambios que también atiende a intereses nacionales de los países en desarrollo oferentes de cooperación, sin que eso implique necesariamente asistencialismo o distribución desigual de las ganancias de la cooperación.

La realización de esos intercambios es importante porque resulta decisiva para la continuidad de las prácticas de la CSS y, en el largo plazo, puede contribuir a que iniciativas hoy difusas y puntuales evolucionen eventualmente hacia la formación de estructuras más duraderas de cooperación que tengan como objetivo central promover el desarrollo.

En definitiva, los próximos años serán decisivos para que Brasil defina un modelo de cooperación en función de su papel como país emergente y de la evolución de la arquitectura de la ayuda. En esa definición, será necesario avanzar en el perfeccionamiento interno de la gestión y la planificación de la CSS brasileña, mejorándose aspectos como la profesionalización y subsanación de carencias en la ABC; la inclusión de otros actores nacionales y la participación de la sociedad civil en la definición de prioridades; la disminución de la dispersión y fragmentación que se detecta en una actuación basada en proyectos; la evidente descoordinación entre Ministerios, Fundaciones, Agencias y la propia ABC, tanto en Brasil como en las acciones sobre el terreno ejecutadas con otros donantes en proyectos de cooperación triangular; la planificación estratégica y la ausencia de un presupuesto anual para cooperación; el establecimiento de un sistema de información común y de metodologías de evaluación o la definición de un sistema de contabilidad de la ayuda ofrecida. 

Bibliografía

- AMORIM, C. (2005). Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. En: *Análise de Conjuntura OPSA*, n.4, mar. Disponible en: http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf
- ___ (2004). Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Revista DEP*, n.1, v.1, oct/dic.

- ___ (2003). Discurso proferido por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Brasília, 1 ene.* Disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2032
- AYLLÓN, B. (2007), "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales". En: *Carta Internacional*, São Paulo, nº 2, vol. 2, pp.32-47.
 - AYLLÓN, B., NOGUEIRA, L., PUERTO, L. (2007): *Asociados para el desarrollo. Propuestas para la cooperación España – Brasil*, Fundación Carolina, Madrid.
 - AYLLÓN, B., y VIOLA, E. (2006), "Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior". En *Política Exterior*, Madrid, septiembre-octubre, nº 113, pp.123 – 134.
 - CEDERGREEN, J. (2007), "Funciona la ayuda para los Objetivos de Desarrollo del Milenio". En IPC, octubre de 2007, *apud* CONGDE-España (2008): "Mejor ayuda, una condición necesaria para el desarrollo", Madrid, julio, pág. 21.
 - GUIMARÃES, S. P. (2003), *Discurso proferido por ocasião da transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores*. Brasília, 9 ene. Disponible en: http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=64&id=19&option=com_content&task=view
 - INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (2008), *Emerging Donors in International Development Assistance*. Canadá: IDRC/CRDI.
 - LANDAU, G. (2008). "O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento". En *Revista de Economia e Relações Internacionais* nº 12, São Paulo, vol.6, pp.103-116.
 - LEO, S. (2009). "Carteira do BNDES na América do Sul soma US\$ 15,6 bilhões". En: *Valor Econômico*, 27 ago.
 - LIMA, M. R. Soares de y HIRST, M. (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". En: *International Affairs*, v.82, n.1, pp. 21-40.
 - LULA DA SILVA, L. I. (2007a), "*Discurso de posse na Cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional.*" Brasília, 1 ene.
 - ___ (2003). *Discurso na Sessão de Posse no Congresso Nacional*. Brasília, 1 ene.
 - MOREIRA, L. B. da Silva (2005). "A ABC e a Cooperação Internacional. Palavra do Diretor. O que é a ABC." En: *Via ABC*, jul.
 - OLIVEIRA, M. Fernandes de (2005), "Alianças e coalizões internacionais

- do governo Lula: o Ibas e o G-20." En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.8, v.2, pp. 55-69. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>
- PEREIRA DA FONSECA, Luiz H. (2008), "La visión de Brasil sobre la cooperación internacional." En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.22, pp. 63-77.
 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2007). "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento." Set. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>
 - SANAHUJA, J. A. (2007), "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo". En: *Anuario CEIPAZ*, Madrid, pp.71- 101.
 - SENNES, R.; BARBOSA, A. de Freitas; GUIMARÃES, Débora Miura (2006). "Padrões de inserção externa da economia brasileira e o papel da integração sul-americana." En: *Análise de Conjuntura OPSA*, n.3, mar. Disponible en: [http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/padroes_de_insercao_externa .pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/padroes_de_insercao_externa.pdf)
 - VAZ, A. C. (2008). "A cooperação brasileira na América do Sul: evolução, características e condicionantes." *Breves Cindes*, n.8, mai.
 - VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007). "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação." En: *Contexto Internacional*, v.29, n.2, jul/dic, pp. 273-375. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>