

Las dos caras de Brasil en la cooperación internacional. País en desarrollo, líder de la cooperación sur-sur



Isabelle Bourassa*

Brasil: de país en desarrollo hacia una economía emergente

Brasil es una república federal que cuenta con 26 Estados. Tiene una democracia representativa y estabilizada desde 1985. Brasil está estratégicamente bien ubicado en el mundo occidental. Sus lazos históricos con los países europeos son importantes y el país suramericano tiene muchos acuerdos de cooperación con Europa desde el principio del siglo XX. Después de la segunda guerra mundial, Brasil se acercó a Estados Unidos, impulsando entre las dos naciones un comercio floreciente. En 1947, Brasil formaba parte de los países que firmaron el Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio. La larga dictadura contribuyó a aislar a Brasil del resto del mundo. Pero al salir de la dictadura, su estrategia fue acercarse a los países de la región, firmando poco después –durante los años ‘90– un tratado con Argentina que se transformó en un acuerdo regional (MERCOSUR). En los años ‘70 Brasil apoyó fuertemente el multilateralismo y se volvió en la voz de los países del Tercer Mundo. En los últimos años, aumentó sus lazos comerciales y políticos con China, Rusia e India, países que forman con Brasil el llamado BRIC, un acrónimo para las economías emergentes del mundo.

La posición estratégica y la influencia creciente que tiene Brasil en el mundo impactan sobre la ayuda al desarrollo que recibe.



La posición estratégica y la influencia creciente que tiene Brasil en el mundo impactan sobre la ayuda al desarrollo que recibe. Como vamos a ver, la ayuda al país suramericano ha bajado en los

* Estudiante canadiense de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI.

últimos años, un reflejo de la nueva realidad económica del país. Hoy en día, la ayuda al desarrollo representa menos de 1% del producto interior bruto (PIB) del país.

La economía de Brasil ha crecido de 3,3% por año entre 2000 y 2007 y representa la mitad del PIB total de América del Sur. El país tiene muchas ventajas a nivel económico: un territorio grande (8 millones km², la mitad del territorio está constituido por bosque), una gran diversidad de recursos naturales y una agricultura cada vez más moderna e industrializada¹ (UNDP, 2009). De hecho, la economía de Brasil sigue las tendencias de los países más avanzados, es decir una modernización de la economía al nivel del conocimiento tecnológico y científico. El sector de los servicios representa 64% de la economía brasileña, el sector industrial 31% y la agricultura 5%.

La situación de Brasil se complica cuando analizamos la repartición nacional de la riqueza. Los datos nacionales ocultan grandes desigualdades regionales y sociales. Por ejemplo, Brasil está en la 70^a posición en el mundo en cuanto al índice de desarrollo humano (IDH). Pero el Gini index (que calcula el reparto de la riqueza) se ha mantenido en 0,57 en los diez últimos años (UNDP, 2009) y es uno de los más altos del mundo. Si es verdad que la situación social ha mejorado en algunos temas (tasa de mortalidad infantil, tasa de alfabetización, acceso a servicios médicos) la disparidad territorial de recursos y la exclusión social de algunos grupos de ciudadanos son temas todavía preocupantes. Eso se puede ver con las estadísticas sobre el acceso al agua potable: 96% de la población urbana tiene acceso a agua potable pero en zona rural es solamente de 57% (Banco Mundial, 2009:9). La incidencia de la pobreza depende mucho de la región del país. En la zona más avanzada (Sao Paulo), la incidencia es de 17.8%, y en la zona más retrasada (Piauí) es de 57.1%. La región que tiene la concentración de pobreza más elevada es el noreste. Sin embargo, hay grandes zonas de pobreza en las grandes aglomeraciones urbanas de la costa.

El desarrollo de Brasil no ha producido una mayor repartición de la riqueza. El crecimiento irregular de la economía, así como la inestabilidad política y la falta de coherencia de las políticas macroeconómicas complican mucho la situación social y los esfuerzos para luchar contra la pobreza y el hambre. Por otra parte la clase política de Brasil, controlada por la elite económica, aún después del regreso a la democracia, no ha cambiado mucho el modelo de desarrollo que siempre había seguido el país desde la independencia. La pobreza y la exclusión son las consecuencias de una estructura social que genera desigualdad. En los años setenta, la ideología del gobierno militar se reflejaba en las políticas

económicas, que impidieron el cambio social, el aumento de los salarios y el mejoramiento de las condiciones generales de los trabajadores. Los bajos sueldos eran vistos como una herramienta para empujar el desarrollo, como una etapa necesaria

hacia una economía de país desarrollado (OECD, 2008). En los años ochenta, la prioridad era controlar la inflación y no se implementaron reformas sociales profundas. Los cambios surgieron en los años noventa, cuando la sociedad civil empezó a organizarse y a manifestarse hacia un cambio social.

En los últimos años, el gobierno brasileño ha implementado diferentes programas para erradicar la pobreza. Entre 2004 y 2007 (gobierno de Luis Inácio Lula da Silva) se ha desarrollado la gran estrategia nacional de desarrollo llamada Plano Brasil de Todos, una iniciativa de 1,8 billón de reales, cuyo objetivo es la estabilidad macroeconómica y la integración social. Con el Plano Real, el Estado brasileño ha sido capaz de controlar la inflación y reembolsar su deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) aunque la deuda pública sigue siendo un factor de preocupación. Además, el gobierno de Lula ha creado programas que luchan específicamente contra la exclusión social, como el llamado programa Fome Zero que ayuda a los más pobres y Bolsa Familia que asegura el acceso a servicios públicos básicos a todas las familias. Como vamos a ver, los países donantes tienen en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo establecidos por el gobierno de Brasil y sus programas sociales en la ayuda oficial al desarrollo.

Sin embargo, la tarea es gigante. Hay todavía 50 millones de pobres en Brasil, y 12% de la población vive en la pobreza extrema (UNDP, 2009). Los más pobres son los jóvenes, las mujeres y los negros, reflejando una discriminación aún sistemática de la sociedad brasileña (65% de los 10% más pobres en Brasil son negros o mestizos).

Ayuda y cooperación con Brasil

Esta dualidad (crecimiento económico y desigualdad social) ha resultado en un descenso de la ayuda oficial al desarrollo por parte de los países del CAD. Es más, ha provocado un debate sobre la verdadera necesidad de ayudar a un país emergente con una economía cada vez más fuerte y moderna. ¿Es la responsabilidad de los países donantes luchar contra la pobreza en Brasil? ¿Brasil tiene el poder de acabar con la pobreza y cambiar las estructuras sociales que impiden su desarrollo?

*E*l desarrollo de Brasil no ha producido una mayor repartición de la riqueza.



Sin embargo, el descenso de la ayuda a Brasil tiene mucho que ver también con el contexto de la ayuda oficial al desarrollo en el mundo. Primero, la ayuda oficial al desarrollo ha bajado en términos reales. La AOD total en 2007 era de 103,5 mil millones U\$, pasó de 0,31% del PIB de los países del CAD en 2006 a 0,28% en 2007, o un descenso real de 8,5% (OCDE, 2009:2). En segundo lugar, la repartición de la AOD mundial ha cambiado. Los países menos avanzados, sobre todo africanos, así como Afganistán e Irak han visto su ayuda bilateral y multilateral aumentada. Al contrario, América Latina y los países de renta media y alta han cobrado una parte mucho menor de la ayuda total.

*L*a ayuda a Brasil es una de las más fragmentadas en el mundo. Cada país donante lleva una ayuda modesta. La mayoría de esta ayuda viene con proyectos específicos, concebidos por cada uno de los países donantes



En 1994, Brasil había recibido 261 millón U\$ en ayuda oficial al desarrollo. En 2004, el país sudamericano recibió U\$ 174 millones, una baja de 86 millones. Desde la Cumbre del Milenio, los países desarrollados se han comprometido en dar prioridad a los países menos avanzados en cuanto a la ayuda oficial al desarrollo. En ese contexto Bra-

sil se ha quedado con una parte modesta de la ayuda oficial al desarrollo. En 2007, Brasil (país de renta media alta) ha recibido U\$ 297 millones en ayuda. Esa ayuda representa menos de 1% del PIB de Brasil. En comparación, las inversiones directas extranjeras (IDE) cuentan por 2% del PIB.

Sin embargo, la AOD en 2007 representa una subida importante con los años anteriores (en 2005 era de U\$ 196 millones y de U\$ 83 millones en 2006).

La ayuda a Brasil es una de las más fragmentadas en el mundo. Cada país donante lleva una ayuda modesta. La mayoría de esta ayuda viene con proyectos específicos, concebidos por cada uno de los países donantes, sin que haya una coordinación de los programas entre los países participantes. Este hecho provoca una dispersión de la ayuda y ha sido uno de los problemas identificados por el Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, que tuvo lugar en Accra en 2008. Los países firmantes de la Declaración de París (Brasil lo ha firmado) se han comprometido a una mayor coordinación de la ayuda con el fin de aumentar la eficacia de la AOD.

La cooperación bilateral domina la agenda con Brasil. La cooperación multilateral, que viene principalmente de la Unión Europea (6ª posición en los donantes) forma una parte mínima de la ayuda total. La importancia de la ayuda bilateral refleja las

relaciones históricas de Brasil con los países europeos y con Estados Unidos y los intereses crecientes de esos países en Brasil. Para algunos de los donantes, la ayuda es una herramienta para mantener una presencia en todo el territorio de Brasil y fortalecer las relaciones diplomáticas con todo el aparato gubernamental del país carioca.

Los países europeos consideran a Brasil como un país estratégico en la agenda bilateral e internacional. Brasil tiene un rol importante y facilita las negociaciones para un tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur. Tiene un papel importante como elemento estabilizador en la región (conflictos Colombia/Venezuela/Ecuador), aunque no ha tenido siempre éxito al resolver problemas, como lo hemos visto en el conflicto argentino/uruguayo de las papeleras. La expropiación de Petrobras en Bolivia es otro de los fracasos de la diplomacia brasilera.

Como podemos observar, los intereses comerciales dominan la agenda al desarrollo. Muchos de los países donantes más importantes están entre los diez principales fuentes de inversión extranjera en Brasil (EEUU, Francia, Alemania, España) (OECD, 2009: 30).

Además, la ayuda técnica en sectores innovadores de la economía brasileña ha subido de manera más rápida que la ayuda dedicada a la lucha contra la pobreza. Prueba de ello es Alemania el cual proyecta terminar su programa de lucha contra la pobreza en 2010 (libro azul).

Alemania

Alemania es el primer donante bilateral de Brasil desde el año 2003 cuando Japón decidió terminar muchos de sus programas con el país suramericano. La cooperación alemana en Brasil empezó en 1963 y desde el principio, el país germánico dio mucha importancia al medio ambiente, la investigación científica, la agricultura y la educación. Desde hace 10 años, Alemania apoya fuertemente la cooperación triangular con Brasil.

Alemania tiene dos sectores prioritarios con Brasil: la protección y la gestión sostenible del bosque (sobre todo la Amazonía) y el desarrollo de energía renovables (Unión Europea, 2008). El objetivo primordial de Alemania es ayudar a Brasil a encontrar un equilibrio entre el desarrollo económico y la necesidad de proteger el medio ambiente.

Francia

Francia es el segundo donante más importante. El país galo ha empezado su cooperación con Brasil en 1967. La cooperación

entre los dos países siempre ha sido al nivel gubernamental e institucional, concebida y controlada por l'Agence française de développement y el Fonds français pour l'avenir, principal fuente de recursos (Unión Europea, 2008).

La cooperación francesa tiene 4 objetivos: el fortalecimiento de los intercambios universitarios (becas, estudiantes e investigación), la promoción de la diversidad lingüística y la enseñanza del francés, la diversidad cultural y la cooperación técnica sobre desafíos a nivel global (cambio climático, SIDA, pandemias). También Francia hace énfasis en la cooperación con los Estados regionales de Brasil y las municipalidades, teniendo en cuenta los objetivos de la cooperación europea y multilateral. Además, Francia apoya los procesos de integración regional (Mercosur) y la cooperación triangular.

Japón

La ayuda de Japón a Brasil ha bajado mucho en los últimos años. Ahora, el país nipón es el cuarto donante. La disminución de su ayuda se explica por dos razones: el racionamiento de la ayuda oficial al desarrollo de Japón hacia todos los países receptores, y el debate sobre la necesidad de ayudar a un país de renta media alta (Japan International Cooperation Agency, 2002:16). La ayuda de Japón se ha desplazado en los últimos años, bajando en América Latina y subiendo en África y Asia. Sin embargo, Japón mantiene una cooperación técnica importante con Brasil. La relación privilegiada con el país suramericano se explica por la gran comunidad japonesa brasileña. Brasil cuenta con 1,4 millones de descendientes japoneses, lo cual representa la mayor comunidad japonesa en América Latina. Japón mantiene también lazos económicos importantes con Brasil, como es la importación de productos agrícolas brasileños. Además, el gobierno japonés considera urgente las medidas de protección del medio ambiente en Brasil, sobre todo en la zona amazónica que tiene un papel importante en la lucha contra los gases de efecto invernadero. Japón apoya también el sector industrial de Brasil, impulsa medidas por una gestión agrícola sostenible y desarrolla programas de reducción de la pobreza.

Estados Unidos

Estados Unidos es un aliado importante de Brasil en las Américas, aunque el país suramericano le está disputando su liderazgo al nivel regional. Durante la dictadura, las políticas brasileñas estaban alineadas con las de Estados Unidos, sobre todo en cuanto

al modelo económico. En los años 80, el endeudamiento y la inflación eran una preocupación importante para Estados Unidos y como país donante, ha presionado a Brasil para que implementara reformas económicas profundas.

En los años '90, Brasil tomó medidas para atacar la inflación (Plan Real), adoptando, como otros países de América Latina en esta época, políticas económicas neoliberales. Después de la elección de Lula, el gobierno brasileño ha planteado los temas sociales como prioridad del

Después de la elección de Lula, el gobierno brasileño ha planteado los temas sociales como prioridad del desarrollo y pedido una mejor coordinación con Estados Unidos



desarrollo y pedido una mejor coordinación con Estados Unidos. El país norteamericano ha reorientado su ayuda oficial al desarrollo. Ahora, el enfoque de la política de ayuda americana está en programas de lucha contra la pobreza, de prevención de enfermedades (como la tuberculosis) y de protección medioambiental (USAID, 2006). Estados Unidos tiene un proyecto de inserción social de jóvenes discapacitados, ayudándoles a obtener un primer empleo. En los últimos 10 años, el gobierno estadounidense tenía un programa de prevención del VIH/SIDA para algunos grupos de ciudadanos propensos a contraer el virus. Apoyaba 22 ONG en el sur y el sureste del país, distribuyendo preservativos. Pero Brasil puso fin al programa en 2006, porque el gobierno de Georges W. Bush no quería integrar las prostitutas en el programa de prevención, por razones ideológicas. La ayuda de Estados Unidos a Brasil integra también estrategias de protección de los bosques húmedos (Amazonía), intentando frenar la deforestación, uno de las amenazas más importantes al medio ambiente brasileño. La deforestación, los incendios ilícitos y los conflictos sociales resultan en la destrucción de 20.000 km² de bosque por año. Se estima que la deforestación es responsable de 60% de los gases de efecto invernadero de Brasil y de 3% de los del mundo.

En el sector de la energía, EEUU ha apoyado ONG, instituciones públicas y empresas en el desarrollo de fuentes de energías renovables.

Si la ayuda de los países donantes más importantes de Brasil no ha subido mucho o en algunos casos ha bajado, otros países europeos han aumentado su ayuda al país latinoamericano. Es el caso de España y Portugal. Por ejemplo, en 1994, Brasil captaba 56% de los fondos portugueses a la región y en 2004, 75% (SEGIB, 2008: 3).

Al nivel multilateral, es la Unión Europea la que ha dedicado más esfuerzos en el desarrollo del país y en la lucha contra las

desigualdades. La política europea se centra en la reforma económica de Brasil, una mejor inclusión social y la protección del medio ambiente. La UE ha dedicado 350 millones de euros en 2005 para la protección de la Amazonia y de los bosques húmedos (Unión Europea, 2008: 117). La cooperación europea sigue siendo una cooperación descentralizada, por proyectos, ejecutada por centenares de ONG que trabajan en el sector de los derechos humanos, de la salud pública y de la lucha contra la pobreza y el hambre. La UE colabora con el PNUD, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. España es el país europeo que más ha utilizado las instituciones multilaterales en sus estrategias de cooperación con Brasil.

Brasil: país donante y líder de la cooperación sur-sur

Aunque la ayuda de Brasil sigue siendo modesta a nivel internacional, el país tiene una voz importante en el mundo de la cooperación. Brasil ha participado en el debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, ha planteado nuevas normas proponiendo alternativas a los modelos de ayuda actual y ha creado lazos importantes con otros donantes emergentes. El discurso y algunas de las acciones de Brasil en cuanto a la cooperación se ubican en el objetivo 8 del Milenio: establecer una alianza mundial para el desarrollo. Las metas son: “desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio y atender las necesidades de los países menos desarrollados” (de Sousa, 2008:3). Como país receptor y donante, Brasil tiene buenas oportunidades adelante.

La cooperación forma parte de la política exterior de Brasil, la cual cuenta con tres pilares: la promoción de la integración regional como impulso al desarrollo económico y social, el apoyo al multilateralismo y la promoción de la cooperación sur-sur. A su vez, la cooperación de Brasil está dividida en tres componentes: la ayuda bilateral a países menos desarrollados, la ayuda a socios del MERCOSUR y la ayuda multilateral o triangular. Brasil tiene cooperación con países africanos (sobre todo de lengua portuguesa), con países de América Latina y con países asiáticos.

La gestión de la ayuda de Brasil pasa casi exclusivamente por su agencia ABC, creada en 1987 para tramitar la ayuda recibida del exterior. Ahora la agencia se encarga también de la ayuda hacia otros países. El carácter innovador de la cooperación de Brasil está en la utilización de los programas nacionales o internacionales que se han implementado en su territorio y que han tenido éxito. Es decir, Brasil utiliza su propia experiencia de país en desarrollo para ayudar a otro país en desarrollo.

África

Desde el acceso al poder del presidente Lula da Silva, los lazos de Brasil con África se han intensificado. Brasil ha otorgado en 2006, 11 millones de dólares al continente africano, lo cual representa el 52% de la cooperación total de Brasil (Agencia brasileña de cooperación, 2007:10). El gobierno de Lula ha inaugurado 16 nuevas embajadas desde 2003 y el comercio con África se ha quintuplicado entre 2002 y 2008. La cooperación técnica con África es el eje de la política exterior de Brasil. El país sudamericano ha implementado 150 proyectos de cooperación técnica con los países africanos y proyecta desarrollar otros 150 más en los dos próximos años (ABC, 2007: 25).

Los países africanos de lengua portuguesa son los que tienen las relaciones más antiguas y profundas con Brasil. Angola, Mozambique, Guiné-Bissau, Sao Tomé y Príncipe y Cabo Verde constituyen 74% de la cooperación africana de Brasil. Sin embargo, desde hace 10 años, otros países africanos se han acercado al país sudamericano. En febrero de 2009, varios países de África, muchos de lengua francesa, fueron a Brasil para aprender sobre los programas sociales implementados por el país carioca (Bolsa Familia, Family Agricultural Food Acquisition Program (PAA). De hecho, Benin ha empezado una fase piloto de un programa similar a Bolsa Familia en 2009, apoyado por el gobierno brasileño.

La cooperación de Brasil con África se desarrolla en cinco principales sectores: la salud (22%), la formación profesional (22%), la agricultura (17%), la educación (15%) y el desarrollo social (5%) (ABC 2007:20). En los dos últimos años, Brasil apoyó una reforma curricular, la inclusión digital de algunas comunidades, la formación de profesores, la prevención y tratamiento de la malaria y del VIH/SIDA, el fortalecimiento institucional, legislativo y de la administración pública.

América Latina

La cooperación de Brasil con los países de América Latina ha sido creciente en los últimos 10 años, empujando por las reformas institucionales en la región y el rol cada vez más importante de Brasil en América del Sur. Con la reforma institucional del Mercosur, nuevos fondos fueron creados (FOCEM), -financiados en la mayoría por Brasil- con el objetivo de apoyar el desarrollo de los países menos avanzados del bloque y disminuir las asimetrías económicas. Con la creación de UNASUR, Brasil está desarrollando lazos energéticos y de defensa con los demás países de América Latina. Es muy probable que las demandas de los países menos desarrolla-

El carácter innovador de la cooperación de Brasil está en la utilización de los programas nacionales o internacionales que se han implementado en su territorio y que han tenido éxito.



dos de América del Sur hacia Brasil aumenten, teniendo en cuenta el liderazgo que intenta tener Brasil al nivel geopolítico.

Brasil, como país que apoya los Objetivos del Milenio y que ha firmado la Declaración de París, dedica la mayoría de su cooperación a países menos desarro-

llados del continente. Pero Brasil tiene también proyectos de cooperación técnica con los países de renta media alta (Argentina, Chile). Para Brasil, la cooperación al desarrollo es una herramienta diplomática que sirve sus intereses políticos. De hecho, ABC forma parte de la Cancillería brasileña y muchas de sus prioridades se determinen en el ministerio.

La cooperación brasileña en América Latina está gestionada por ABC a través de otras instancias gubernamentales y el proceso deja poco espacio para la sociedad civil (de Sousa, 2008).

Los sectores de intervención son múltiples: agricultura, educación, cooperación técnica, energía renovable y salud. En su cooperación latinoamericana, Brasil tiene un enfoque sobre la formación institucional y gubernamental, a nivel de transferencia de conocimiento, a nivel tecnológico, científico o social. Además, Brasil ha desarrollado proyectos en nuevos sectores de ayuda como la prevención del trabajo infantil o de la violencia familiar, el mejor acceso a la tecnología digital y de los biocombustibles (ABC, 2005a).

Los países receptores de la cooperación de Brasil en América del Sur son, en orden de importancia: Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.

En América Latina, el país que tiene más proyectos de cooperación con Brasil es Paraguay. Eso se explica por muchas razones: Paraguay es uno de los países de renta media baja, es socio del Mercosur y tiene problemáticas compartidas por Brasil sobre todo en territorio fronterizo (deforestación, impacto del cambio climático, etc.). Brasil tiene proyectos con Paraguay en el sector de la productividad agrícola, en la ganadería, la salud y los biocombustibles (Ministerio de Relaciones exteriores de Brasil, 2007).

El segundo país receptor de la ayuda al desarrollo de Brasil en la región es Bolivia. Ello no es extraño si tenemos en cuenta que Brasil tiene muchos intereses económicos en Bolivia, en el sector energético; además, la cooperación de Brasil es sobre todo agrícola, en materia de normas técnicas y fitosanitarias, y de protección del bosque.

En Perú, el tercer receptor regional de la ayuda brasileña, se

hace cooperación ambiental, desarrollo y apoyo a pymes, desarrollo social y fortalecimiento de programas de salud.

Cooperación triangular

La cooperación triangular es uno de los pilares de la política exterior de Brasil. Desde 2000, ABC tiene un acuerdo con Japón para implementar programas de apoyo al desarrollo en países africanos de lengua portuguesa.

Ahora, Brasil es uno de los países que apoyan con más entusiasmo la cooperación triangular. Brasil contaba con 86 proyectos de este tipo en 2007, los cuales se desarrollaron sobre todo en América Latina (50%) pero también en África (25%) y en Timor Oriental (25%) (Abdenur, 2007: 6).

La cooperación triangular se define por la alianza de tres países, usualmente dos países en desarrollo y un país desarrollado o una organización multilateral. Los países del Sur que quieren colaborar aumentan así su posibilidad de financiamiento, con la cooperación multilateral. También un país donante puede cooperar con un país en desarrollo que tiene una experiencia técnica en un área determinante y que puede asumir el rol de asesor técnico a otro país en desarrollo (Abdenur, 1997: 2).

Pero ¿por qué los países elijen la forma triangular de la cooperación? ¿Cuáles las motivaciones reales, las ventajas y los límites de ese tipo de cooperación? Según Adriana Abdenur, hay que diferenciar entre las justificaciones oficiales y las motivaciones reales. En el caso de Brasil, la documentación oficial habla de fortalecer las relaciones de Brasil con otros países en desarrollo, de cumplir con los compromisos internacionales a través de acuerdos firmados por el presidente brasileño y de tejer nuevos lazos culturales (ABC, 2005b).

Sin embargo, las motivaciones van mucho más allá de las razones oficiales. Así, la cooperación triangular ha permitido a Brasil aumentar su influencia en América Latina o a nivel internacional, proyectando una imagen de líder regional. Se refleja en el papel que ha tenido Brasil en la Misión de estabilización en Haití (MINUSTAH). La cooperación triangular permite también a Brasil utilizar su experiencia con algunos de sus proyectos sociales que han tenido éxito en sus propias fronteras, como Fome Zero o Bolsa Familia. Este transfer de conocimiento a otro

La cooperación triangular es uno de los pilares de la política exterior de Brasil. Desde 2000, ABC tiene un acuerdo con Japón para implementar programas de apoyo al desarrollo en países africanos de lengua portuguesa



país en desarrollo permite dar a Brasil una cierta credibilidad en los debates y foros internacionales sobre el desarrollo.

Además de crear lazos políticos importantes con otros países de la región y con organismos internacionales, esa cooperación horizontal permite a Brasil hacer alianzas con otros países emergentes.

La iniciativa India Brasil Sudáfrica (IBSA) nació en 2003, con el objetivo de aumentar la cooperación trilateral y mejorar el posicionamiento de esos países en la arena internacional (de Sousa, 2008). Con el apoyo del PNUD, se fundó el Centro para la cooperación al desarrollo. Los países de IBSA han podido empezar dos proyectos importantes: uno que se dedica a la recogida de residuos en Puerto Príncipe (Haití) y otro de asistencia agrícola en Guinea-Bissau.

La cooperación Sur-Sur es todavía un campo de investigación bastante nuevo. Si los nuevos países donantes y actores de la cooperación triangular han contribuido al debate sobre la cooperación, no han dedicado muchos esfuerzos al trabajo académico o técnico sobre sus programas de cooperación. Por eso, se puede ver una falta de normas y de especialistas de la cooperación en los países en desarrollo como Brasil (Rowlands, 2008).

A esta debilidad técnica se añade la falta de especialistas en gestión de la ayuda frente a una demanda interna importante. Es difícil enviar al extranjero profesionales cualificados cuando la sociedad los necesita dentro de Brasil. El otro obstáculo viene de la importante concentración del poder decisivo en el sector de la cooperación brasileña. La creación y la gestión de los programas son controladas por la cancillería brasileña, que colabora poco con las ONG y la sociedad civil en general.

Los nuevos países donantes están listos para un debate y una reforma de sus políticas de cooperación. Esa reflexión es imprescindible si quieren adquirir una credibilidad y una voz en el mundo de la cooperación.

Conclusión

La situación particular de Brasil como país en desarrollo y actor global crea paradojas en cuanto a la AOD. Los países donantes han cambiado su estrategia hacia el país carioca. La AOD a Brasil ha bajado, los programas de lucha contra la pobreza reciben menos atención y la ayuda técnica, en los campos medio ambientales y científicos, es ya la prioridad de los países donantes. Ello resulta en una ayuda modesta, fragmentada, sin mucha cooperación entre Estados donantes. Sin embargo, los países donantes tienen en cuenta los Objetivos del Milenio en algunas de sus políticas de cooperación, como la ayuda en el sector de la salud pública.

También respetan los objetivos nacionales y toman en cuenta los programas nacionales existentes, trabajando con ABC en muchos proyectos de desarrollo, una coordinación que promueve la Declaración de París.

Brasil ha sido un actor creciente en el mundo de la cooperación. Su liderazgo regional, su pragmatismo en la implementación de programas de desarrollo y su utilización estratégica de sus lazos diplomáticos han contribuido a darle al país un papel importante en el debate sobre la cooperación. Si la ayuda o cooperación de Brasil sigue siendo modesta, su contribución se ubica más bien en su discurso crítico sobre la ayuda, su llamada a modificar el sistema comercial multilateral para impulsar un verdadero desarrollo y su participación en alternativas de cooperación actual.

Pero para ser un actor creíble en el sector de la cooperación, Brasil tiene que invertir en el conocimiento y la formación técnica de expertos en la gestión de la ayuda, apoyar la investigación en este campo y crear instituciones independientes. Además, sería necesario tener más transparencia en la gestión de la cooperación, cooperar más con la sociedad civil y las ONG.

Sin embargo, el verdadero test para Brasil reside en su capacidad a resolver uno de los desafíos más importantes del país hoy en día: la desigualdad. Más de 15 años después de la implementación de programas de lucha contra la pobreza, Brasil sigue siendo uno de los países con más desigualdad en el mundo. Si los esfuerzos del gobierno actual han mejorado un poco la situación de los más pobres, el modelo de desarrollo que sigue Brasil (u otros países de América Latina) no parece poder resolver el problema de la pobreza a largo plazo. Es más, el crecimiento y la industrialización de Brasil ha puesto en peligro los bosques húmedos y la Amazonia, que sufren de una deforestación creciente. La exclusión social, la pobreza extrema, la violencia urbana son problemas enormes que necesitan un esfuerzo político y económico importante por parte del Estado brasileño. Pero también justificaría un aumento y no descenso de la ayuda de los países donantes en el sector social.

Brasil ha dedicado muchos esfuerzos a su política exterior, creando lazos con países en desarrollo y con otros países emergentes, jugando un papel cada vez más importante en las instituciones internacionales y proponiendo alternativas para resolver los problemas globales. Pero Brasil no puede tener credibilidad a nivel internacional si no consigue resolver el problema de la pobreza y sostener un desarrollo respetuoso del medio ambiente. En los cuatro últimos años, muchas voces se han manifestado, criticando al presidente Lula por mirar demasiado hacia afuera y no suficientemente hacia adentro de Brasil. El desafío más impor-

tante del próximo gobierno consistirá en encontrar un equilibrio entre el papel de líder que quiere jugar Brasil a nivel global y su capacidad de resolver sus problemas internos.



Bibliografía

ABDENUR, A. (2007) *The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices*, International Affairs Working Papers, South-South Transfer.

DE SOUSA, S. L. (2008, julio) "Brasil como nuevo actor de desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la Iniciativa IBSA", versión web en el sitio de FRIDE: http://www.fride.org/download/COM_BrazilDevCoop_ESP_JULIO08_SJ.pdf. (página consultada el 12 de diciembre de 2009)

ROWLANDS, D. (2008) *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, IDCR, Ottawa.

Documentación oficial

ABC (2007) A Cooperação Técnica do Brasil Para a Africa, Agencia brasileira de Cooperação, Ministerio das Relações Exteriores, www.abc.gov.br, (página consultada el 15 de noviembre 2009).

ABC (2005a), Coordenação geral de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp, (página consultada el 7 de diciembre 2009).

ABC (2005b) Pesquisa de projetos de cooperacao tecnica entre países em desenvolvimento. Ministerio das Relacoes Exteriores, Brasilia DF, Brazil. http://www.abc.gov.br/ct/pesquisa_projetosctpd.asp, (página consultada el 5 de diciembre 2009).

BANCO MUNDIAL (2009), Informe sobre el desarrollo mundial: una nueva geografía económica, Mundi-Prensa, Madrid.

GOVERNMENT OF BRAZIL (2007) South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil, The Brazilian Ministry of Exterior Relations, Secretariat General for Cooperation and Promotion, www.abc.gov.br, (página consultada el 25 de noviembre 2009).

GOVERNMENT OF JAPAN (2002) The Federative Republic of Brazil: Towards the Building of New Partnership, Institute for International Cooperation, <http://www.jica.go.jp/english/publication/studyreport/index.html>, (página consultada el 4 de diciembre 2009).

OECD (2008) Globalization and Emerging Economies, OECD Publications, www.oecd.org/publishing/corrigenda

OECD (2009) Aid Target Slipping Out of Reach, OECD Publications, www.oecd.org/dac/stats

SEGIB (2008) Iniciativa Iberoamericana Segundo Tempo, III Reunión de coordinadores nacionales y de responsables de cooperación, Secretaría General Iberoamericana, San Salvador.

UNDP (2009) Human Development Report 2009, http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BRA.html, (página consultada el 20 de marzo 2010).

UNION EUROPÉENNE (2008) Livre Bleu 2008 de la coopération de l'Union européenne au Brésil, Délégation de l'Union européenne au Brésil, Ct. Comunicaçao Lta, Brasilia.

USAID (2006) USAID/Brasil Operational Plan, USAID Development Experience Clearinghouse, Silver Spring, <http://www.dec.org>, (página consultada el 10 de diciembre 2009).

Acuerdos internacionales

Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda al desarrollo, www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members