



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Promoción 2006-2010

LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL DESDE LA PERSPECTIVA DE
LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

DIEGO MICHEL MACÍAS WOITRIN

DIRECTORA:

DRA. ANA COVARRUBIAS VELASCO

MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 2011

AGRADECIMIENTOS

Difícilmente hay obras o actividades que sean producto del trabajo estrictamente individual. Esta tesis, si bien firmada por mi, refleja en cada página la importancia que tienen todos ustedes, su profunda relevancia y, por supuesto, su muy grata participación con nutridos comentarios, finas observaciones y un apoyo incondicional. Va esta tesis para ustedes.

A Nicolás y Fabricio, por preguntar con frecuencia cómo avanzaba el trabajo en la tesis y para exigirme, en todo momento, que me apurara en terminarla.

A mi madre, que inculcó la chispa del compromiso y la convirtió en combate. A ella que siempre se interesó por el tema y por los resultados de este trabajo y que es compañera en la lucha por dominar una tesis –sólo que ella a un nivel mucho más elevado.

A mi padre, semillero de ideas, por enseñarme que sin curiosidad no vive el ser humano, pero tampoco sin disciplina ni convicciones... y definitivamente no sin libros.

A todos los grandes amigos y amigas, de Guanajuato y del DF, verdaderas hermanas de batalla, hermanos por principio y solidarios en la risa, las emociones y los buenos tragos.

A Ana Covarrubias, excelente comentarista y puntual lectora. Una imprescindible guía de ruta que acompañó a la tesis de inicio a fin.

A mis lectoras y lectores, analíticos, críticos y responsables del dinamismo del examen.

Y, por supuesto, a Andrea, por su eterna motivación y su incondicional apoyo, y por el fabuloso brillo de sus ojos y la emoción de sus palabras que provocaron muchas más sonrisas que letras tiene esta tesis.

LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	p.4
2. <i>CAPÍTULO PRIMERO. SOBRE LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO</i>	p.15
2.1 ¿Cómo podemos comprender el desarrollo?	p.18
2.2 ¿Qué es entonces la cooperación para el desarrollo?	p.34
2.3 Ayuda internacional como parte de la cooperación para el desarrollo.	p.40
2.4 Cifras y críticas de la cooperación para el desarrollo.	p.42
2.5 La cooperación Sur-Sur para el desarrollo	p.48
3. <i>CAPÍTULO SEGUNDO. UNA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA, SUS DEFINICIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y SUS CARACTERÍSTICAS COMO NUEVO DONANTE</i>	p.60
3.1 1958-1983. La política exterior y la cooperación internacional brasileñas	p.62
3.2 La cooperación Sur-Sur para el desarrollo en los términos del Brasil contemporáneo	p.80
3.3 De cómo organiza Brasil sus programas de cooperación para el desarrollo	p.91
3.4 Vínculos entre Brasil y los donantes tradicionales: similitud y diferenciación de definiciones	p.99
4. <i>CAPÍTULO TERCERO. BRASIL VOLTEA HACIA ÁFRICA. HISTORIA Y DISCURSO ACTUAL</i>	p.103
4.1 Recuento de la inconstante política africana de Brasil y sus iniciativas de cooperación	p.104

4.1.1 África en la Política Exterior Independiente	p.104
4.1.2 Los primeros gobiernos militares y el recelo hacia África	p.107
4.1.3 África para Brasil: Economía, cooperación y pragmatismo responsable	p.109
4.1.4 La transición democrática y el olvido de África	p.122
4.1.5 La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa como caso aislado de la cooperación afrobrasileña en los años noventa	p.124
4.2 El siglo XXI: Brasil voltea (nuevamente) hacia África	p.126
5. <i>CAPÍTULO CUARTO. DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LULA, LA IMPORTANCIA DE ÁFRICA Y LA COOPERACIÓN CON ANGOLA Y MOZAMBIQUE COMO EJEMPLOS</i>	p.132
5.1 África en el panorama de la política exterior de Lula	p.140
5.2 Cooperación brasileña para el desarrollo en el siglo XXI	p.147
5.2.1 Cooperación brasileña con Angola	p.153
5.2.2 Cooperación con Mozambique	p.157
5.2.3 Triangulaciones para la cooperación para el desarrollo y otros esquemas de colaboración	p.162
5.3 En el multilateralismo todos ganan, pero en el bilateralismo Brasil gana más	p.166
5.4 Cifras y conclusiones	p.176
6. CONCLUSIONES	p.181
7. BIBLIOGRAFÍA	p. 189

INTRODUCCIÓN

Nueva York, septiembre de 2008. Los delegados de los 192 Estados que integran la Asamblea General de las Naciones Unidas se encontraban reunidos para dar inicio a la sexagésima tercera sesión del órgano más representativo del concierto internacional. En el ambiente se respiraba cierta ansiedad, y es que, por primera vez en muchos años, la Asamblea General iniciaba su periodo de sesiones en medio de un contexto de convulsiones económicas, crisis del modelo financiero internacional e incertidumbre sobre los futuros precios de alimentos, petróleo y otros bienes esenciales. La crisis habría de ser mundial y el sistema financiero de los países industrializados sufrió sensibles descabros y arrastró consigo las economías de muchos otros países del Sur, dependientes del dinamismo económico del Norte.

En la encrucijada entre ser una economía periférica o una perteneciente al centro de los intercambios económicos mundiales, Brasil pudo haber sido una de las naciones más afectadas por la debacle financiera –como lo fue México–, pero no ocurrió así. El 23 de septiembre de 2008, ante la Asamblea General, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva pronunció un discurso a la vez crítico de los esquemas prácticos e ideológicos que provocaron la crisis, y esperanzador, optimista e incluso autocomplaciente en lo que a Brasil respectaba. “La crisis no golpea tan severamente a un país que, desde 2003, sacó a nueve millones de brasileños de la pobreza extrema, engrosó las filas de su clase media con más de 20 millones de compatriotas y creó alrededor de 10 millones de empleos [...], todo ello en un ambiente de dinamismo y

crecimiento económicos, de democracia y de reapertura hacia el mundo”¹.

Lula no mentía. Si bien sus decisiones macroeconómicas habían dejado de coincidir desde muy pronto con los postulados que el *Partido dos Trabalhadores*, inspirado por la teoría de la dependencia del desarrollo latinoamericano e inclinado sensiblemente hacia los modelos socialistas y sindicalistas, defendió durante su campaña electoral en 2002, y aunque muchos de sus compromisos sociales con los sectores obreros y campesinos de la izquierda brasileña fueron aplazados –y en ocasiones abandonados–, el gobierno de Lula será recordado como uno de los más eficaces en el combate a la pobreza, el incremento del consumo nacional y la mejora del nivel de vida de millones de brasileños. Nuevas políticas públicas de transferencia condicional de recursos, nuevos espacios educativos y laborales, nuevos esquemas de salud pública, de organización del territorio y del trabajo rural y nuevos mecanismos de micro financiamiento y de autogestión fueron algunos de los avances definitivos del gobierno de Lula en materia económica y social. Sin duda alguna, Brasil ha cambiado mucho respecto a lo que era hace apenas una década y la administración de Lula ha sido responsable, en buena medida, de ese cambio.

Además, es en este plano de una economía vibrante (apenas si sufrió un pequeño desliz de 0.6% del PIB en la crisis financiera de 2008/09)², aplaudida también por quienes veían en 2002 a un Lula radical, incluso anticapitalista, que Brasil se ha perfilado como una pieza cada vez más importante en el tablero internacional. Con Lula como timonel, no se trató sólo de dar continuidad a un ejercicio diplomático³ de Brasil –siempre fuerte y ampliamente reconocido en

¹ Parte del discurso del presidente Lula en la sesión inaugural de la 63ª Asamblea General de la ONU, citado por Laurent Delcour, “Le Brésil de Lula: une dynamique de contradictions”, en Alternatives Sud, *Le Brésil de Lula: un bilan contrasté*, Louvain-la-Neuve, CETRI, 2010, pp. 7-36.

² Datos provenientes de la base digital de estadísticas del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>).

³ A lo largo de la tesis, *ejercicio diplomático* o *prácticas diplomáticas* son dos ideas que se refieren a los procesos de consulta, negociación e intercambio de posiciones que ocurren entre los

el mundo entero—; el objetivo fue construir un nuevo modelo de política exterior, estrechamente ligado a un proyecto de nación fundamentado en el crecimiento económico, la diversificación de mercados y la priorización de temas sociales. Ya desde hace muchos años, Brasil ha dirigido su política exterior a objetivos y metas precisas de su política interna, una mancuerna que, cuando orientada a prioridades económicas, ha sido conocida como *desarrollismo*, entendido como una preocupación genuina por el desarrollo técnico de la economía nacional y por una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población. En el siglo XXI, el desarrollismo como tendencia se complejizó y llevó a algunos políticos y diplomáticos brasileños a pensar que su país se preocuparía, cada vez más, por el avance de las economías de otros países, en especial aquellos más pobres, cuyo desarrollo beneficiaría también a Brasil.

En esa sintonía, la presente tesis se enmarca en aquella dualidad evidente entre un Brasil que se reconoce como un actor revitalizado dentro del sistema internacional y que, a la vez, quiere tomar partido en las dinámicas mundiales de cooperación con los países menos favorecidos. Como lo ha dicho ya Alain Rouquié, Brasil ha demostrado la clara intención de jugar en el concierto de naciones con mayor peso, presencia y éxito. La política exterior del presidente Lula representó la cresta, la cúspide de ese mensaje difundido por los diplomáticos brasileños en las últimas décadas: Brasil se transforma, poco a poco, en una pieza esencial, en un actor inevitable en las negociaciones y los acuerdos multilaterales de la gobernanza mundial, del concierto de naciones⁴. No obstante, el discurso no se limita a proponer un espacio para Brasil en el *statu quo* mundial, sino que pretende ser una fuerza fundamental de empuje para

representantes de los Estados, ya sea de manera bilateral o en los espacios multilaterales. El objetivo del *ejercicio diplomático* es la persuasión, la obtención de confianza y, por supuesto, de reconocimiento y prestigio.

⁴ Alain Rouquié, *Le Brésil au XXIème siècle. Naissance d'un nouveau grand*, París, Fayard, 2006, p. 18.

diseñar un nuevo orden internacional, mucho más democrático, justo y multipolar.

Es precisamente en ese contexto que adquiere relevancia el tema de la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva brasileña, especialmente con países del África subsahariana, pues es, sin duda, una práctica que ha cobrado gran importancia en los últimos años. El discurso que respalda a la cooperación está fraseado cada vez más en términos del interés colectivo y de solidaridad, a la que el Estado brasileño destina cada vez más recursos y cuya práctica y desempeño sirven, en ocasiones, como punto de partida a otras iniciativas de la política exterior brasileña. Esta perspectiva configura el tema central de este trabajo, que busca profundizar en la idea de la cooperación, relacionándola estrechamente con las metas y los discursos que Brasil plantea respecto a su política exterior. Concretamente, esta investigación esboza las dinámicas de cooperación brasileña con países subsaharianos –en especial los lusófonos– y se centra en los procesos de construcción institucional y discursiva para contribuir a la comprensión de la nueva política exterior brasileña. ¿Cuáles son las características de la cooperación brasileña para el desarrollo y cómo se diferencian de las prácticas de los países industrializados –actores históricos de la cooperación? ¿Qué razones aduce Brasil para cooperar con países africanos, qué motivaciones presenta y cuáles son sus objetivos? ¿Qué mecanismos despliega el Estado brasileño para diseñar, adecuar e implementar sus iniciativas de cooperación? Y ¿de qué manera obtiene Brasil beneficios de esta práctica –si es que los obtiene? Esas preguntas son algunas de las más importantes que dan cuerpo a esta tesis y que buscan ser contestadas de manera amplia a lo largo de los capítulos siguientes.

Como idea rectora y para dar fundamento a todo el trabajo, parto de la hipótesis general de que la cooperación para el desarrollo se ha convertido en una herramienta formal y fundamental de la política exterior brasileña. Este instrumento ha cobrado cada vez mayor importancia para alcanzar buena parte de los objetivos más ansiados por el gobierno y su

cuerpo diplomático, objetivos que se desprenden del interés nacional y del proyecto de Estado que la administración del presidente Lula ha perfeccionado y desplegado. Propongo además, como segundo elemento de la hipótesis, que como mecanismo de política exterior la cooperación para el desarrollo ayuda a –pero no es suficiente para– definir su renovada orientación multilateral, a la vez que también permite a Brasil posicionarse como un referente internacional casi obligado para temas de desarrollo entre los países del Sur. En términos de la teoría de relaciones internacionales que sustenta este modelo, la cooperación para el desarrollo favorece esa nueva orientación multilateral porque promueve una política liberal de prestigio internacional basada en los discursos brasileños que comúnmente hacen referencia a conceptos muy sugerentes como la solidaridad entre los países del Sur, el intercambio horizontal de experiencias y conocimientos para el desarrollo y la democratización de las instituciones internacionales en beneficio de los países históricamente desfavorecidos⁵. Además, sugiero que cooperar con el África subsahariana es particularmente importante para Brasil pues le permite extender su zona de influencia a un numeroso grupo de países que, diplomática y comercialmente hablando, pueden convertirse en grandes aliados de Brasil. Inclusive, estos países africanos, receptores tradicionales de ayuda internacional e iniciativas de cooperación, están ansiosos por encontrar nuevos mecanismos de colaboración con países distintos a los europeos y no muestran, todavía, el recelo que la apabullante presencia económica brasileña provoca ya en países latinoamericanos, como Paraguay o Bolivia⁶.

⁵ Un país desfavorecido no es únicamente aquel que goza de menor influencia o es relativamente menos poderoso que otros en la política internacional. Se trata, también, de países empobrecidos según los parámetros de la economía mundial (PIB per cápita, por ejemplo), con aguda desigualdad socioeconómica y, frecuentemente, con problemas de gobernabilidad interna. Analizaré con más detalle esta categoría en el capítulo siguiente.

⁶ Desde los años sesenta se habla de cómo Brasil estaría fortaleciendo sus propias dinámicas subimperialistas en la región donde mayor influencia tiene. Ese argumento sostiene que más que buscar un ajuste radical del *statu quo*, Brasil busca acomodarse en el ya existente y obtener el mayor provecho posible, aun si ello implica olvidarse de los países más pequeños con los cuales había

Al mismo tiempo, sostengo que para Brasil la cooperación no es todavía un utensilio suficiente, pues no es capaz de erigirse como la mayor fortaleza de su política exterior que busca, a toda costa, incrementar el poder suave⁷ brasileño en el sistema internacional; y no puede, por sí sola (o bien no lo ha logrado hasta el momento), ser ese instrumento de convicción que alinee metas precisas o comportamientos específicos de los países beneficiarios de esta cooperación ante una situación dada. En ese sentido, apporto aquí elementos para afirmar que Brasil no ha logrado que la cooperación para el desarrollo sea realmente la base de un modo radicalmente distinto de hacer diplomacia y de construir una política exterior de Estado, pero sí ha conseguido que, poco a poco, el modelo de cooperación se convierta en una estrategia importante que merece cada vez mayor atención, recursos y esfuerzos.

Pese a responder a una retórica que combina viejos componentes del tercermundismo de la Guerra Fría, a saber, solidaridad entre los países del Sur en oposición al (los) bloque(s) dominantes y unidad para perseguir intereses comunes, junto con nuevos ingredientes de una política de liderazgo emergente –Brasil como nueva voz del Sur Global⁸ en los foros multilaterales, así como donante poseedor de amplias experiencias y conocimientos técnicos aplicables a otros países en vías de desarrollo–, la cooperación brasileña para el desarrollo no deja de esbozar ciertos elementos tajantemente realistas. Luiz H. da Fonseca, quien fuera director de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) hasta 2009, llegó a expresar claramente que la cooperación para el desarrollo era, también, una herramienta política más para apuntalar

tejido lazos de solidaridad y estrecha colaboración. (Ver, por ejemplo, a Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y Revolución*, Ciudad de México, Siglo XXI editores, 1969, pp. 59 y ss).

⁷ Así como otros conceptos recurrentes en esta tesis, la idea del *poder suave* será explicada en los dos primeros capítulos del trabajo.

⁸ *Sur Global*, en oposición a una dicotomía que privilegie las asimetrías entre países desarrollados y países subdesarrollados o en vías de desarrollo, es una de las expresiones que uso a modo de categoría a lo largo de la tesis para referirme a los países pobres o no industrializados. Una explicación más detallada del concepto aparece en los primeros capítulos.

la posición diplomática y económica de Brasil entre sus países socios⁹. Permitir que las empresas brasileñas en expansión, como la minera Vale o la constructora Odebrecht, obtengan buenos contratos en los países en donde hay, precisamente, proyectos de cooperación en curso, ha sido uno de los efectos colaterales de la cooperación para el desarrollo, del mismo modo que lo ha sido un importante incremento del comercio entre África y Brasil. Al respecto, según cifras de 2008 el comercio entre ambos alcanzó 26 mil millones de dólares y creció en 30% entre 2006 y 2008. Brasil obtiene principalmente minerales e hidrocarburos (86% del total de sus importaciones) mientras que sus exportaciones se han diversificado (18% corresponde a alimentos, bebidas y tabaco, 10% a maquinaria y 10% a automóviles y demás elementos para el transporte, entre otros)¹⁰.

Además del beneficio comercial para Brasil, las apuestas políticas son grandes, pues los diplomáticos de Brasilia esperan, desde hace casi dos décadas, que los países africanos respalden unánimemente la candidatura brasileña a formar parte permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, una vez que las discusiones sobre reformas de este órgano realmente ocurran¹¹. Y el apoyo diplomático de los Estados subsaharianos también ha sido codiciado por Brasil para modificar la agenda de discusión en el núcleo de la Organización Mundial de Comercio, visto que Brasil exige, desde hace muchos años, que se reduzcan las barreras al comercio que los países ricos siguen imponiendo mediante subsidios y altos aranceles, pese a predicar un neoliberalismo comercial para los países más pobres.

Pero Brasil no ha logrado ninguno de esos dos objetivos que parecían centrales a la

⁹ Luiz Henrique Pereira da Fonseca, “La visión de Brasil sobre la cooperación internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, año 2008, núm. 22, pp.63-77.

¹⁰ *The African Trading Relationship with Brazil*, manuscrito elaborado por The Trade Law Center for Southern Africa, 2009.

¹¹ Virgílio Caixeta Arraes, “O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48 (2005), núm. 2, pp. 152-168.

diplomacia dirigida por Lula y Celso Amorim, su ministro de relaciones exteriores, durante los ocho años que hicieron mancuerna. Así, justamente, uno de los puntos centrales del análisis político de la cooperación brasileña para el desarrollo –que sugiere explorar las ganancias reales que ésta trae a Brasil– no alcanza a evidenciar efectivamente de qué manera Brasil ha ganado al cooperar con países subsaharianos.

No es menor notar que, para tal efecto, esta tesis enfrentó algunos obstáculos metodológicos, pues por cuestiones de tiempo y recursos fue imposible entrevistarse directamente con diplomáticos brasileños o africanos, así como con otros protagonistas de los programas de cooperación para el desarrollo que pudieran explicar, más allá de las estadísticas o de los discursos protocolarios, si Brasil juega realmente con cartas realistas y estratégicas. Y es precisamente por ello que se vuelve importante insistir en los elementos ideológicos que acompañan a la cooperación –que, además, jamás están ausentes de ninguna práctica, incluso de aquellas provenientes de los países industrializados. El discurso brasileño refleja la genuina idea de que Brasil tiene una responsabilidad mundial por colaborar con otros países pobres y sortear juntos, en la medida de lo posible, los retos comunes al desarrollo. En ese sentido, la cooperación brasileña adquiere un rostro más cualitativo que cuantitativo (y no únicamente porque los recursos con los que cuenta son todavía pocos, como veremos a lo largo de esta tesis), y esto debido al gran significado y a la fuerte carga moral que se le imprime al discurso: finalmente, la política exterior del presidente Lula reposó, según él mismo lo dijo, en los valores de paz, pluralismo, tolerancia y solidaridad, mismos que explican por qué los principios de no indiferencia y de compromiso con el desarrollo internacional son fundamentales para entender las motivaciones brasileñas por cooperar con países más pobres¹².

Resultado de lo anterior, consideré esencial iniciar esta tesis con un nutrido apartado

¹² Luiz Inácio Lula da Silva en la presentación del reporte *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, MRE, ABC e IPEA, Brasília, 2011.

crítico que intente definir los conceptos centrales del tema: cooperación y desarrollo para pasar, lógicamente, a la cooperación para el desarrollo. El desglose de estos términos y del concepto al que juntos dan lugar no es mero capricho, pues es importante notar que el concepto de cooperación en relaciones internacionales –como una mera adecuación de las políticas y los comportamientos de dos o más actores políticos– no explica, por sí solo, las características y los objetivos de los proyectos de cooperación para el desarrollo. Del mismo modo, esbozar una definición de lo que entiendo por desarrollo es crucial para proseguir en la misma dirección, pues resulta inadecuado confinar la idea del desarrollo a cuestiones meramente económicas, comerciales y de infraestructura que descuiden sus aspectos humanos y comunitarios considerando que: hablar de desarrollo como el énfasis en las capacidades creativas, organizativas y productivas de las sociedades es más provechoso que plantearlo en términos de crecimiento del PIB o de la infraestructura industrial de un país. Y precisamente porque es relevante poner en tela de juicio las concepciones más sencillas –y también más comunes– acerca del desarrollo, el primer capítulo se extiende más allá de la presentación de las distintas posturas, pues intenta, al mismo tiempo, criticarlas. Una vez definidos ambos elementos, el resto del primer capítulo se ocupa de plantear en qué términos se puede utilizar el vocablo compuesto *cooperación para el desarrollo*, para enseguida diferenciarlo de otros conceptos comunes –pero distintos–, como el de *ayuda internacional*. Para terminar ese primer capítulo, ofrezco un apartado sobre la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, punto medular para pasar, después, a la experiencia brasileña.

El segundo capítulo se dedica a explorar brevemente el desempeño de la política exterior brasileña en las últimas décadas poniendo especial énfasis en las propuestas de cooperación que, desde los años sesenta, forman parte –aunque de manera intermitente– del impulso diplomático brasileño. Eso lleva, a continuación, a apuntar los elementos centrales de

la definición actual que Brasil hace de su cooperación para el desarrollo, de los ingredientes ideológicos, políticos y económicos que le imprime y de cómo diseña, estructura, institucionaliza y aplica esos proyectos de cooperación en otros países. El capítulo tercero está dedicado a la relación entre Brasil y el África subsahariana y a las dinámicas de cooperación que existen desde hace décadas entre ambas regiones. Es importante resaltar la relevancia que hoy día recibe África en la política exterior brasileña, fenómeno que se explica por cuestiones sistémicas (el sistema internacional, el nuevo acomodo de poderes en el mundo y el rol que desempeñan Brasil y África en la nueva arena mundial) y por cambios internos de política, especialmente ligados a los planteamientos generales del gobierno de Lula y del PT.

Finalmente, el cuarto y último capítulo se concentra en la política africana del gobierno de Lula, es decir en la importancia que el África subsahariana cobró para los despliegues diplomáticos, económicos y políticos de la visión mundial de Brasil durante la primera década del siglo XXI. Finalmente, es también la parte que intenta recoger algunas de las experiencias más significativas de la cooperación brasileña para el desarrollo con algunos de sus socios relevantes, Angola y Mozambique. Con el propósito de buscar un balance crítico, presento posteriormente un breve intento de evaluar en qué medida la cooperación brasileña para el desarrollo de África retribuye a las principales metas de la política mundial lulista y si, eventualmente, puede pensarse que una profundización de las dinámicas de cooperación será la tónica de los próximos años o si, por el contrario, dejará de ser un elemento trascendental de la política externa de Brasil.

Más allá de las dificultades para establecer claramente los efectos de la cooperación para el desarrollo (visto que hasta hace muy poco no existían compendios fiables de cifras, estadísticas, iniciativas ni resultados de los programas de cooperación brasileña), considero esencial hilvanar, a lo largo de la tesis, que la idea misma del desarrollo de un país o de una

comunidad debe ser analizada como una transformación a la que pueden aportar actores externos, pero que jamás dependerá únicamente –ni en mayor medida– de ellos. Esto es, en el contexto de la cooperación brasileña para el desarrollo, intento enfatizar que los programas cualitativos y de largo plazo tendrán siempre mayor éxito que los cuantitativos cortoplacistas. Es decir, un enfoque cualitativo del desarrollo, como lo explicaré en el primer capítulo, reposa sobre la certeza de que son los elementos sociales y humanos, difíciles de medir, los que, a largo plazo, realmente son capaces de lograr el desarrollo como transformación; por el otro lado, lo cuantitativo se relaciona, comúnmente, con elementos económicos asociados a escalas numéricas (niveles de crecimiento de la economía nacional, número de escuelas, kilómetros pavimentados, etcétera). De ahí que privilegiar los elementos de la cooperación que garanticen un énfasis sobre lo cualitativo sea más adecuado para hablar de desarrollo como transformación.

Del mismo modo, es esencial reconocer que el rol a desempeñar por las instituciones brasileñas se limita a los espacios en los cuales los países receptores desean recibir su colaboración, por lo que no puede tratarse de una imposición, de un ejercicio de influencia o persuasión o de un cálculo únicamente político. Brasil no lo plantea así en su discurso, pero en ocasiones no queda claro si éste realmente encauza la práctica o no.

CAPÍTULO PRIMERO

SOBRE LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO

La cooperación internacional es quizá uno de los conceptos más generales, y por lo tanto más ambiguos, del estudio de las Relaciones Internacionales. Por sí sola la cooperación no puede ser la estructura firme de una política exterior o un principio que rijan el ejercicio diplomático de un Estado porque se trata sólo de una disposición, quizá una estrategia, a la cual pueden recurrir distintos actores políticos con el objeto de obtener ciertos beneficios que de otro modo serían difíciles de alcanzar, pero no es la única herramienta para obtenerlos. Cooperación a secas, como apuntan autores como Kenneth Oye y Robert Keohane en distintas obras, es un proceso mediante el cual dos actores políticos ajustan su comportamiento y sus estrategias en función de los intereses y preferencias -evidentes o calculadas- del otro actor. Por lo general, el ajuste del comportamiento consiste en la adecuación de políticas mediante la negociación y el pacto entre dos o más actores que encuentran incentivos en la acción conjunta hacia un mismo fin¹.

Kenneth Oye sugiere que la cooperación existe, sobre todo, en ambientes donde reinan los intereses discordantes y donde las relaciones entre los Estados -los cuales, siguiendo su argumento, son los actores incuestionables del sistema internacional- no se encuentran

¹ Robert Axelrod y Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en *World Politics*, vol. 38 (1985), núm. 1, pp. 226-254.

sometidas al control de una autoridad supranacional coercitiva (es decir, un estado de anarquía internacional). Para Oye la cooperación no es un comportamiento garantizado en las relaciones entre Estados; hay incluso ocasiones en las cuales cooperar parece evidente y benéfico, pero a raíz de cálculos erróneos los actores no logran acuerdos que les permitan obtener beneficios en conjunto. Es así que las preguntas relevantes tienen que ver con las condiciones en las cuales los Estados deciden cooperar y las estrategias que utilizan para tal efecto. En concreto, Oye parte de análisis basados en cálculos racionales y modelos de teoría de juegos para explicar el comportamiento de los Estados², pero además de su argumentación racionalista, acepta también que las instituciones internacionales desempeñan un papel importante al paliar las incertidumbres y proveer información a los Estados para favorecer la cooperación entre ellos. Sí, los Estados pueden actuar de manera egoísta, pero las instituciones, si bien no garantizan ni buscan necesariamente cooperación con efectos equitativos, ofrecen un mínimo de comunicación entre ellos para facilitar la cooperación y son capaces de ejercer ciertas formas de presión sobre quienes se nieguen a cooperar³.

Para Keohane es muy importante no confundir la cooperación con la armonía. De hecho, en situaciones de armonía la cooperación no existe, pues no hay absolutamente nada que ajustar, ya que se trata de una situación en la que las políticas de los actores, aun cuando determinadas por sus propios intereses, de inmediato facilitan los propósitos de los demás. Además, todos los ejemplos de relaciones políticas y económicas armónicas son irreales (como

2 Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies", en *World Politics*, vol. 38 (1985), núm. 1, pp. 1-24.

3 Oye, pese a fundamentar el análisis del comportamiento de los Estados en modelos racionales y econométricos (básicamente teoría de juegos), reconoce que las instituciones internacionales son relevantes también en la construcción de percepciones positivas acerca de otros países. Esto es importante porque en muchas ocasiones los Estados han actuado siguiendo percepciones sesgadas que provocan cálculos erróneos, impidiendo así encontrar espacios para la cooperación donde existen potencialmente. Un clarísimo ejemplo, que Oye desglosa a lo largo de su artículo, es el del preámbulo de la Gran Guerra, periodo durante el cual las potencias europeas pudieron encontrar espacios de comunicación pero los desdeñaron basándose en cálculos erróneos y percepciones exageradas de la amenaza que representaba cada Estado para los demás.

por ejemplo la idea liberal y clásica de que el mercado es capaz de regular automáticamente todos los aspectos económicos sin necesidad de intervención, ajuste de políticas o control). Así, la cooperación, que sólo es posible cuando los actores tienen intereses generales potencialmente divergentes, es un balance mutuo de actitudes que permite concentrar la atención en aquellos objetivos compartidos, siempre remitiéndose a un cálculo de incentivos positivos o negativos y, por consiguiente, evitando entrar en conflicto⁴. En otras palabras, Keohane sugiere que la cooperación surge del conflicto potencial.

Keohane apunta tres elementos más que son centrales para el análisis de la cooperación internacional: es una práctica, generalmente desigual, en la cual los distintos actores obtienen resultados disímiles debido a las disparidades de poder, elemento que siempre es crucial en las relaciones entre Estados; pese a la condición anárquica del sistema internacional, resulta muy provechoso analizar la cooperación internacional dentro del contexto de instituciones y regímenes internacionales pues éstos intentan facilitarla y promoverla; y finalmente, no es un proceso que deba considerarse bueno en términos morales (es decir, la cooperación puede ser egoísta). Respecto al primer y segundo punto, es indispensable notar que la cooperación como posible solución de conflictos y homologación de políticas es un fenómeno relativamente reciente, tanto en la práctica como en el estudio de las relaciones internacionales. El fin de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de instituciones por parte de los países vencedores, ejemplifica el interés que existía por construir esquemas de cooperación, sobre todo aquellos que garantizaran a las potencias la posibilidad de seguir poniendo las reglas del juego internacional al mismo tiempo que evitaban otra guerra. Está claro que siguiendo las dinámicas de la interdependencia, situación ineludible del panorama mundial, el interés de los poderosos no puede perseguirse bajo la premisa de alcanzar ganancias totales (suma cero), pero tampoco

⁴ Robert Keohane, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 (1era ed. 1984), p. 21.

debemos pensar que los beneficios se reparten siempre de manera igualitaria. La interdependencia obliga a aceptar costos que pueden ser muy diferentes para cada Estado⁵.

En tercer lugar, Keohane advierte que la cooperación internacional no es un proceso a evaluar desde enfoques morales. Para él no es una actividad que persiga intrínsecamente el bien, aun si las instituciones y los regímenes internacionales pueden tener por meta evitar conflictos entre los Estados. Es más un cálculo utilitarista, e incluso egoísta, que una convicción ética. Sin embargo, este enfoque deja de lado los elementos de corte político, humanitario, ético, sociológico e incluso histórico del tema que aquí nos ocupa: la cooperación internacional para el desarrollo. La primera gran distinción entre la cooperación a secas y la cooperación para el desarrollo es que esta última incluye un concepto filosófico, económico y social que a la vez es un objetivo muy claro: el desarrollo.

A continuación, el lector notará un desbalance entre la profundidad con la que se analiza el concepto de cooperación en la teoría de las relaciones internacionales y el énfasis que se hace sobre la idea del desarrollo y su estudio. Ello se explica por dos razones fundamentales. La primera es que de ambos términos (cooperación y desarrollo) el más complejo es, justamente, el desarrollo, pues es el objetivo final –aunque muy amplio– que se espera lograr. La cooperación no es menos importante, sino que es un método, un mecanismo (de entre muchos otros propuestos) para lograr ese desarrollo. Como método es discutible, pero como concepto es relativamente sencillo de definir. La segunda razón es estrictamente personal: a mí el tema del desarrollo me apasiona y me provoca. Me pareció más relevante profundizar en él que en la definición de cooperación. Así se explica el desequilibrio en este primer capítulo de la tesis.

⁵ Arturo Borja (compilador), *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert Keohane*, Ciudad de México, CIDE, 2005.

¿CÓMO PODEMOS COMPRENDER EL DESARROLLO?

De manera muy elemental, la cooperación para el desarrollo es uno de los posibles procesos internacionales que acompaña el desarrollo de los países. Sin embargo, con esta definición nos es imposible avanzar, pues como muchos otros conceptos compuestos, éste precisa de una explicación congruente de lo que se entiende por cooperación y por desarrollo. En virtud de lograr un entendimiento claro y, a la vez, amplio y consensuado, algunos académicos han optado por diferenciar puntualmente algunos términos que tradicionalmente formaban parte del enorme concepto de ayuda para el desarrollo⁶. Es así que la idea de cooperación para el desarrollo cobra relevancia como algo más que una simple herramienta política de alcance global que consiste en la adecuación de políticas y comportamientos de los Estados; se trata de un proceso que ayuda a los países, las regiones y las poblaciones más desfavorecidas del planeta mediante la transferencia de información, conocimiento, experiencias, capitales y tecnologías. La clave radica en la definición misma de la palabra cooperación: obrar juntamente con otros en pos de un mismo fin, de objetivos comunes o de metas compartidas⁷. En este sentido, cooperación invita a pensar en colaboración, en la participación tanto de los proveedores de capitales o conocimientos como de los beneficiarios. De inmediato, la cooperación para el desarrollo descansa sobre la idea de los procesos, esto es, la intención de lograr cambios estructurales profundos a largo plazo. Agreguemos, como apuntan los profesores Gottsbacher y Lucatello, que dichos procesos deben ser conscientes de sus dimensiones éticas: deben comprenderse como integrales, horizontales y preocupados por aprovechar las capacidades locales, así como definirse de manera multidireccional al trascender

⁶ Infinidad de términos pueden dar una idea de lo que es la ayuda para el desarrollo, tales como ayuda internacional, ayuda externa, asistencia para el desarrollo, asistencia técnica o cooperación internacional. A lo largo de las páginas siguientes intentaré dejar claro por qué considero que “cooperación para el desarrollo” es el término más adecuado y completo.

⁷ Definición del Diccionario de la Real Academia Española.

la estática dicotomía entre el donante y el receptor⁸.

En términos más concretos, la cooperación para el desarrollo se entiende como un conjunto de intercambios encaminados a incrementar los niveles cuantificables de desarrollo, ya sea la riqueza, la educación, la salud o la infraestructura material, entre otros. Existen también transacciones o intercambios más elementales (pero también los más incompletos, como veremos más adelante) como las transferencias de créditos, préstamos y donaciones. Éstos no son cooperación para el desarrollo, sino simplemente elementos de la ayuda internacional, la cual es, a su vez, tan sólo uno de los ingredientes del más amplio proceso de cooperación para el desarrollo (a lo largo de las siguientes páginas veremos en qué términos puede esbozarse una distinción entre ambas actividades). El intercambio de técnicas, conocimientos y capacidades es la más compleja –y quizá la más relevante– de las transferencias para el proceso de cambio estructural que la cooperación para el desarrollo anhela alcanzar. La idea no es simple porque implica, en primer lugar, una dinámica de constante aprendizaje y colaboración que no siempre es fácil de conseguir porque los actores involucrados en el proceso de cooperación podrían expresar ciertas reservas respecto al intercambio de su propio capital intelectual. En segundo lugar, es necesario reconocer que, si bien la cooperación para el desarrollo puede justificarse desde las trincheras de la ética, la justicia y la colaboración entre individuos, hay variables políticas estrechamente vinculadas con la idea del poder, la influencia, el prestigio y la hegemonía, ineludibles en el contexto real y tangible de la cooperación internacional para el desarrollo.

El conjunto de ideas recién mencionadas respecto a qué es la cooperación para el desarrollo se nutren principalmente de una visión mucho más integral y compleja de lo que es el desarrollo, por lo que intentar definirlo –tarea titánica– es esencial para complementar la idea

8 Markus Gottsbacher y Simone Lucatello (comp.), *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*, Ciudad de México, Instituto Mora, 2008, pp. 11 y ss.

general de cooperación para el desarrollo. Gilbert Rist, indiscutiblemente uno de los mayores estudiosos del desarrollo, siempre criticó que éste fuera concebido como un mero concepto de definición simple que goza, además, de aceptación global. En sus palabras, el desarrollo es un fenómeno aceptado *a priori* como necesario e indiscutible⁹. La idea del desarrollo es ahora universal y pocas veces nos detenemos a reflexionar sobre su origen y sus formulaciones profundamente eurocéntricas. Es decir que podemos criticar las herramientas e incluso algunas interpretaciones u objetivos atribuidos al desarrollo, pero no solemos negar que el desarrollo sea, en sí mismo, una meta fundamental e incluso intrínseca a todos los procesos sociales de la Historia. Esto no quiere decir que debamos negar la idea del desarrollo como uno de los pilares fundamentales del mundo moderno, pero debemos reconocer que los términos en los cuales lo formulamos fueron forjados en un contexto casi exclusivamente occidental y, en muchas ocasiones, excluyente. En el mejor de los casos debemos reconocer que el desarrollo es un proceso variable, temporal y relativo.

El desarrollo, en su carácter de formulación epistemológica muy variable y temporal, puede reducirse a cuestiones más o menos precisas según las corrientes del pensamiento que se ocupen de él. Por ejemplo, desde una perspectiva positivista o del evolucionismo social, desarrollo significa que un individuo, sociedad o Estado “alcance” a otros que a todas luces se encuentran ya en un estadio superior de civilización, cultura, riqueza o bienestar; desde una posición puramente económica, desarrollo es el aumento de los ingresos y de los indicadores económicos de un país; para los individualistas, desarrollar significa mejorar las capacidades de cada ser humano para desempeñarse en su medio social; y para los defensores de la vida comunitaria, el desarrollo individual es una quimera inútil si no se coordina con la mejora de las capacidades potenciales de un grupo social. Es así que durante las últimas décadas, buena

⁹ Gilbert Rist, *The History of Development, from Western Origins to Global Faith*, Nueva York, Zed Books, 2002, p. 3.

parte de la discusión sobre el desarrollo ha buscado trascender estas posiciones relativas y explicarlo en forma más amplia como un movimiento fuera de la opresión política, económica y social. Se trata de una especie de fuerza liberadora y reconfortante que permite a los individuos y a las sociedades desarrollarse en el marco de sus propias capacidades, metas concretas y expectativas. Es también un proceso colectivo que fortalece los vínculos sociales y la acción conjunta de los individuos. La idea del desarrollo se codea tanto con presupuestos normativos (qué debe ocurrir) como con otros instrumentales (cuáles son los objetivos concretos del desarrollo), aspecto de lo más trascendental, pues el desarrollo no podrá ser única y eternamente el conjunto de aspiraciones humanas porque entonces nunca sucederá.

Es sugerente pensar en el desarrollo como el proceso irreversible de transformación de las sociedades, tanto cualitativa como cuantitativamente. Así, desarrollo es el cambio –creador pero también potencialmente destructivo– de las relaciones sociales y del medio ambiente con el fin de reproducir y dar continuidad a la sociedad como un todo. Para impulsar el desarrollo pueden tomarse decisiones cruciales (económicas o políticas) basadas en reflexiones en torno a las distintas teorías del desarrollo¹⁰. Esto evidencia la dualidad práctica y teórica de la idea del desarrollo, razón suficiente para negarse a aceptar visiones simplistas del desarrollo como, por ejemplo, un simple ejercicio estadístico de indicadores económicos.

Durante poco más de un siglo la idea de desarrollo no figuró en la terminología abocada a la transformación de las sociedades y las naciones. La economía clásica e incluso el marxismo debatieron sus conjeturas económicas en función de ideas tales como progreso, riqueza material y, en cierta medida, cambio social y político. Poco a poco, la combinación de estos elementos junto con reflexiones de carácter científico (evolucionismo social) y filosófico (universalismo de ciertos valores y principios) dio lugar al concepto más o menos moderno de

10 *Ibid.*, p. 27.

desarrollo. Uno de los ejemplos más recurrentes en la literatura política es el discurso inaugural del presidente estadounidense Harry Truman (enero de 1949), al cual se le reconoce haber marcado la pauta al término moderno de desarrollo, un término a todas luces centrado en Occidente y con un enorme peso economicista. En el famoso cuarto punto del discurso, Truman habló de los beneficios económicos de los procesos modernos de producción (industrialización y comercio mundial) y los complementó con las metas de paz, prosperidad, libertad y democracia. En el fondo, desarrollo pasó a ser el sinónimo de un proceso aplicable en todas las regiones del mundo y prácticamente bajo cualquier circunstancia que permitiera que los beneficios científicos y técnicos del desarrollo industrial en los Estados Unidos estuvieran disponibles en las “áreas subdesarrolladas”. Con este tipo de declaraciones, que además guiaron la práctica de las recién nacidas instituciones internacionales –sobre todo las económicas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional–, el desarrollo se volvió universal pero, paradójicamente, monocultural: la enorme fuerza de esa concepción del desarrollo radicó en la confianza y las expectativas que generó en prácticamente todo el globo. Muy pronto, la confianza en el progreso humano y el desarrollo social se combinó con la necesidad de mejorar la producción y las capacidades económicas de las sociedades¹¹.

Así, la fe ciega en el desarrollo y consecuentemente la teoría de la modernidad nublaron los horizontes particulares de cada país y homogeneizaron la suposición de que había países “exitosos” que habían aplicado un modelo económico basado en el crecimiento, la industrialización y la urbanización, y otros “subdesarrollados” que debían, más pronto que tarde, seguir los pasos de los más ricos para así correr por la senda del desarrollo. No sólo se trataba de una concepción universalista a la vez que centrada en la experiencia de Occidente: fue también la negación de las particularidades y las diferencias entre sociedades y culturas.

11 Javier Elguea, *Razón y desarrollo: el crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2008, p. 15.

Gilbert Rist fue muy claro: con la descolonización en África y Asia, los países recién nacidos ganaron el derecho a la autodeterminación a costa de ceder su derecho a la autodefinición, pues en adelante todos los países que no fueran industrializados y capitalistas o comunistas se convertirían en “tercer mundo” o, aun peor, en subdesarrollados. Claro que desde el optimismo generalizado después de la Segunda Guerra Mundial, el subdesarrollo no era el contrario al desarrollo sino sólo su fase anterior. Postulados así, progresistas y modernistas, afianzaron la idea de que los países más pobres (y pobres casi exclusivamente según indicadores económicos diseñados en los países industrializados) debían emparejarse con los ricos. El desarrollo como crecimiento de la riqueza nacional no sólo era el camino más adecuado; era el único¹². La perfidia de tal razonamiento fue su propio impulso simplificador: en esos términos, el subdesarrollo era simplemente la carencia de algo (de riqueza, de industria, de capitales...) y no se entendía como el resultado de procesos históricos, sociales y culturales, en muchas ocasiones trágicamente impuestos por las potencias coloniales. El subdesarrollo como idea sufrió de un simplismo patético: no era de ningún modo producto de toda una construcción; era un simple hecho, un fenómeno.

Durante aquellos años de plena confianza en la teoría de la modernidad (principalmente la década de los años cincuenta), desarrollo y progreso corrían juntos como emblemas de la modernidad, que desafortunadamente no era más que una imposición práctica y, hasta cierto punto teórica, del modelo de organización económica, política y social de los Estados industrializados después de la Segunda Guerra Mundial. Después, a finales de los años sesenta, nuevas reflexiones sobre el desarrollo marcaron una ruptura con los tiempos en que se pensaba que bastaba con lograr determinados niveles de crecimiento económico, industrialización, urbanización, consumo o inversión para emprender con paso firme la senda

12 Gilbert Rist, *op. cit.*, p. 76.

del desarrollo.

Pese a los cambios sociales, políticos e ideológicos en buena parte del mundo durante los años siguientes, la caída en desuso de la teoría de la modernización fue muy lenta y hasta el día de hoy no ha sido definitiva. Durante el periodo de los gobiernos ultraliberales de los años ochenta, que desde las grandes economías del mundo influyeron en el comportamiento económico de muchos otros países, el tema del desarrollo evidenció una nueva paradoja: por un lado fue rescatado el bagaje de exigencias y demandas que desde décadas anteriores provenían de los países pobres organizados en grupos diplomáticos (como el Movimiento de los no Alineados) de integración justa, equitativa y competitiva a la economía mundial, sobre todo mediante la vía comercial. Pero, por el otro lado, los órganos financieros del mundo impusieron una serie de limitantes que intervenían directamente con las decisiones de política económica interna de países desfavorecidos. Los programas de ajuste estructural dedicaron enorme atención a temas que descuidaron las prioridades sociales y humanas (como la disciplina fiscal y monetaria o el acceso a mercados financieros en condiciones no siempre favorables para los países menos ricos). Para muchas regiones del mundo, los años ochenta fueron la década perdida del desarrollo, una época no sólo sin crecimiento económico, sino sin mejora de muchos indicadores sociales y humanos que difícilmente podrían desligarse de un mínimo de comodidades y herramientas materiales. Porque, en el fondo, ¿de qué le sirve a un país con 75% de su población en pobreza extrema tener una tasa de interés baja o un déficit mínimo que limite el gasto si no se puede invertir en educación, salud o infraestructura? La idea del desarrollo volvió a adquirir un matiz completamente económico y comercial (sólo que ahora visto desde la óptica del libre comercio, el adelgazamiento del Estado y la pulcritud financiera) y una vez más fue reflejo de las nuevas tendencias en el mundo industrializado; no una respuesta a las condiciones particulares de cada región más o menos desfavorecida.

La crisis que significó el cénit del delirio neoliberal abrió brecha para que una idea un tanto más humana del desarrollo se afanzara. Hoy día, después de los exabruptos neoliberales de los años ochenta, los organismos multilaterales convienen, aunque sólo de forma un tanto tibia, en que el desarrollo es, sobre todo, un proceso de carácter social y humano que no depende necesariamente de los logros económicos (si bien sí pueden ser un factor positivo), sino de dimensiones cualitativas del nivel de vida y de las dinámicas sociales.

El fin de la Guerra Fría permitió, en cierta medida, una despolitización o desideologización (al menos de manera burda y evidente) del estudio y la práctica del desarrollo. Es decir que éste no se concebiría necesariamente como un término ligado directamente al modelo capitalista o comunista, o que un Estado dispuesto a seguir una vía distinta a la de sus mayores aliados o vecinos no sería criticado irracionalmente por “seguir la vía equivocada”. Las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encabezaron al menos dos iniciativas de gran envergadura que permitieron reconsiderar algunos de los preceptos fundamentales del desarrollo, la Comisión del Sur y el Índice de Desarrollo Humano.

La primera fue el establecimiento de la Comisión del Sur (1987 a 1990), que reunió varias decenas de filósofos, científicos y administradores públicos bajo la batuta del ex presidente tanzano y promotor durante muchos años de la unión de países del Sur, Julius Nyerere. El reporte final de la Comisión abogó por el fin de un mote homogeneizador como “tercer mundo” o “Países del Sur”, e insistió en la importancia de las enormes diferencias que existen entre países del Sur, y en la necesidad de reconocerlas para enseguida concluir que en ningún caso las culturas autóctonas están peleadas con la idea de modernidad y desarrollo¹³.

¹³ Este documento aparece en el sitio oficial de *The South Centre* (<http://www.southcentre.org/>), un *think tank* intergubernamental que trabaja asuntos de políticas públicas en los países en vías de desarrollo.

Quizá el punto más relevante del reporte fue reconocer los límites de las iniciativas para el desarrollo de décadas anteriores (impulsadas frecuentemente por modelos económicos y cosmovisiones de Occidente) y exigir una nueva concepción del desarrollo como un proceso complejo, que trasciende a la actividad económica, y que no puede imponerse o exportarse.

Pero, o bien el reporte de la Comisión pecó de ingenuidad o bien fue incapaz de lograr cierta coherencia entre sus expectativas y sus recomendaciones finales. Por ejemplo, el final del reporte insiste en la validez y pertinencia de los mecanismos de cooperación Sur-Sur, en el apoderamiento de las culturas tradicionales y en la urgencia de lograr el cambio social. Sin embargo, a la par de un discurso de respeto y promoción de los esquemas culturales autóctonos, el reporte puso sobre la mesa expectativas de crecimiento económico basadas en el capital, la tecnología y la experiencia “universal” de los países industrializados; se habló de independencia económica pero también de que los países pobres debían, si no “alcanzar al Norte”, sí acortar la distancia (todo ello según parámetros poco claros).

La segunda iniciativa fue más de carácter intelectual que analítica. Se trató de la reflexión, desde el PNUD, de un nuevo conjunto de valores y medidas que pudieran dar sustento a una idea renovada de desarrollo. Mahbub ul Haq, filósofo y economista paquistaní, plasmó sus reflexiones en un concepto de desarrollo que integrase preocupaciones sobre las características de la vida de los individuos, su libertad y su bienestar¹⁴. La idea de ul Haq fue aplicar una concepción pluralista del progreso a esquemas de análisis de procesos de desarrollo, es decir, reconocer que en cada sociedad los individuos podían tener distintas prioridades respecto a su propio bienestar y crecimiento, pero que había un mínimo de puntos en común que debían promoverse por igual en todos los rincones del mundo, como la educación, la libertad, la salud y un ingreso digno. Así, en 1990 el Índice comenzó a contabilizar una serie de

14 Amartya Sen, “A Decade of Human Development”, en *Journal of Human Development*, vol. 1 (2000), núm. 1, pp. 17-25.

indicadores individuales (esperanza de vida, nivel de educación) y nacionales (PIB e ingreso per cápita) que, mediante funciones logarítmicas y la creación de índices particulares para cada variable, permiten hoy día tener una idea más o menos clara de los niveles generales de desarrollo humano. La aportación más significativa fue quizá la hipótesis (ahora empíricamente comprobada) de que altos niveles de ingreso no necesariamente se reflejan en altos índices de salud o educación (es el caso general de los países de la OPEP), mientras que hay Estados con niveles bajos de ingreso e indicadores superiores en otros aspectos (Cuba, Sri Lanka, Bielorrusia)¹⁵.

Lo anterior es relevante también para la idea misma del bienestar. En las sociedades europeas de la posguerra, el bienestar pasó a ser el modelo mismo de organización social, cuya responsabilidad recayó sobre el Estado. Se trataba de esquemas de redistribución de la riqueza y de justicia y solidaridad social que garantizaran a cada individuo por igual un mínimo adecuado para llevar una vida digna, independientemente de sus ingresos o su profesión. Así, bienestar se entendió como una situación de armonía social en la cual cada persona tenía garantizadas sus necesidades básicas (de ingreso, alimentación, salud y educación). Esa idea, un tanto más compleja que la defendida por la teoría de la modernización –según la cual bienestar era simplemente un concepto individual a medirse según niveles de consumo material–, es la que prevaleció a lo largo de las últimas décadas. Economistas como Dudley Sears sugirieron que el desarrollo y el bienestar eran dos conceptos intrínsecamente relacionados, pues si bien el desarrollo material era necesario para hablar de bienestar, no era suficiente. Además, las desigualdades que parecían ser inevitables en los procesos de desarrollo económico debían ser paliadas para poder hablar de bienestar. En un contexto de mayor relativismo de valores, en vez de determinar qué ingredientes son necesarios para el bienestar, éste se relaciona

¹⁵ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2008*, Nueva York, UNDP, 2008.

comúnmente con las aspiraciones de los individuos respecto al nivel de vida de los demás. Así, a mayor desigualdad (y no sólo en el ingreso), menor será el bienestar de los que menos tienen, pues además de las carencias materiales, enfrentan una constante frustración producto de las inequidades. Sin ir tan lejos, organismos como el PNUD han optado por definir el bienestar como la posibilidad de vivir de manera digna gozando, sin mayores problemas, de las necesidades básicas. Éstas son tanto materiales (vivienda, alimentación e infraestructura), como educativas, de salud y, también, referentes al acceso a los procesos de toma de decisión¹⁶.

En concreto, ambas iniciativas abrieron la puerta a una interpretación más humana del desarrollo. Durante la década de los años noventa y la primera del siglo XXI, ha prevalecido, incluso entre las instituciones internacionales (principalmente el PNUD y el Banco Mundial), una visión que combina elementos mucho más sociales y humanos del desarrollo con preceptos de economía liberal. Quizá el precursor de esta nueva corriente de pensamiento fue el economista y filósofo Amartya Sen quien, en aras de complementar los debates en búsqueda de una definición integral del desarrollo, planteó una relación intrínseca entre libertad y desarrollo. Para él, la libertad no es necesariamente una consecuencia del desarrollo (como podrían plantearlo los teóricos de la modernidad asumiendo que la extensión de libertades políticas y civiles se debe al desarrollo económico de una sociedad); por el contrario, es menester reconocer que la libertad es tanto un fin como un medio para alcanzarlo, pues la libertad no es sólo la posibilidad de elegir entre distintas alternativas, sino la posibilidad real de alcanzar deseos y necesidades individuales o colectivos¹⁷. Así, Sen define el desarrollo como la disminución de muchos tipos de “no libertad” que impiden a los individuos desenvolverse activamente en los espacios políticos, culturales y económicos de sus sociedades. Revirtiendo el

16 John Othick, “Development Indicators and the Historical Study of Human Welfare: Towards a New Perspective”, en *Journal of Economic History*, vol. 43 (1983), núm. 1, pp. 63-70.

17 Consuelo Uribe, *Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008, p. 204.

argumento modernista, las libertades instrumentales (como las libertades políticas o el acceso a oportunidades económicas) son medios para alcanzar la libertad integral y amplia (que bien podría ser el desarrollo en sí mismo), porque finalmente la falta de libertades es sinónimo de privación de muchas capacidades individuales y colectivas, ambas imprescindibles para el desarrollo¹⁸.

Las definiciones de desarrollo humano y social que hoy día son comunes en los reportes del PNUD y las iniciativas del Banco Mundial confirman al liberalismo como la posición política y social triunfante. No es ya una confianza ciega en los mercados y los preceptos económicos del neoliberalismo, sino una confianza articulada en torno al individualismo, tanto humanista (y por lo tanto universal, como el énfasis reciente en la coordinación del desarrollo con los derechos humanos) como humanitario (una concepción muy aceptada durante la década de los años noventa de que el Norte, “los ricos”, deben ayudar al Sur, a “los pobres”)¹⁹. Hoy día, el Banco Mundial define el desarrollo social como el proceso de cambio de las sociedades que inicia con la comprensión de sus propios contextos sociales, culturales e históricos, así como sus necesidades y prioridades²⁰. Se trataría de apoderar a la gente y así promover la construcción de instituciones incluyentes que produzcan cohesión y sean capaces de rendir cuentas al resto de la sociedad. La idea del progreso social persiste, pero es interesante notar cómo la visión de cambio de estructuras se introduce como un elemento central de la nueva definición de desarrollo.

Hay, sin embargo, muchas críticas a estas ideas liberales del desarrollo, pero a mi juicio no todas son acertadas. Algunas, por ejemplo, tienen sustento en la teoría de la modernidad o en sus versiones más contemporáneas. Se trata de críticas a la visión más humanista y liberal

18 Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford, OUP, 1999, prefacio y pp. 30 y ss.

19 Gilbert Rist, *op.cit.*, pp. 215 y ss.

20 Consuelo Uribe, *op. cit.*, pp. 174 y ss.

que la mayoría de los organismos internacionales defienden, como aquellas que sugieren que basta con incrementar niveles económicos para poder hablar de desarrollo, pues la riqueza generada por un país –previo fomento de sus capacidades económicas– eventualmente alcanzará a toda la población por medio del “efecto de goteo” (*trickle down effect*). Podemos desechar esas críticas por su simplismo y, sobre todo, porque la historia económica y social de las últimas décadas ha demostrado que los impulsos por elevar los niveles macroeconómicos rara vez se reflejan en la calidad de vida de una buena parte de la población.

Es quizá más relevante la crítica que surge del análisis de diversos postulados, como los marxistas o culturalistas. Samir Amin, reconocido filósofo y politólogo de origen egipcio que ahora es una figura imprescindible para la reflexión sobre la desigualdad de las relaciones entre los países ricos y los países desfavorecidos, critica la idea misma del desarrollo en términos capitalistas como un postulado progresista que implica “alcanzar” a las sociedades ya desarrolladas. Tal tarea es imposible, pues el desarrollo de los países ricos descansa, precisamente, en el subdesarrollo de los demás: siguiendo la argumentación marxista, las relaciones internacionales de producción, al igual que las que el capitalismo crea dentro de cada sociedad, funcionan gracias a la explotación y la pobreza de unos que sostiene la riqueza de otros. Alcanzar a los países ricos es pues una ilusión, ya que el sistema-mundo existe gracias a las desigualdades entre sociedades y Estados²¹.

Este tipo de discusiones pone también en tela de juicio la categorización de los países pobres como “países en vías de desarrollo” o países desfavorecidos –concepto que yo mismo uso con frecuencia. ¿En vías de qué desarrollo?, ¿desarrollo según quién? ¿Y desfavorecidos respecto a qué condiciones: económicas, geográficas o incluso culturales? Algunos autores, desde el baluarte de la teoría dependientista, proponen hablar de países autónomos y países

21 Samir Amin, *Más allá del capitalismo senil*, Buenos Aires, Paidós, 2003, p. 265.

menos autónomos; otros, desde una visión más pragmática, opinan que la dicotomía entre países ricos y pobres es correcta, no sólo por las carencias de unos en términos materiales y financieros, sino por la debilidad de ciertas estructuras sociales y políticas o por la inexistencia o el desgaste de las libertades humanas. Si bien he usado y utilizaré indistintamente los términos “países desfavorecidos”, “países en desarrollo” y “países pobres”, en principio estoy de acuerdo con la división entre pobres y ricos, siempre enfatizando que la pobreza no es únicamente material o monetaria y reconociendo que hay grados de cada tipo de pobreza, así como hay tipos de pobreza que vulneran más a ciertas colectividades que a otras²².

Desde la trinchera culturalista, Guy Bajoit, sociólogo del desarrollo, plantea que, aun superando los enfoques dependencistas o imperialistas del desarrollo visto desde el primer mundo, el meollo del problema recae en una concepción etnocéntrica del desarrollo: son las sociedades “desarrolladas” quienes, en sus propios términos, hablan de desarrollar a las demás, impidiendo así cualquier reflexión sobre el desarrollo entendido como las capacidades particulares de cada pueblo para resolver los problemas vitales de su vida cotidiana – evidentemente definiendo cuáles son los problemas y cuáles sus soluciones viables y éticas. Esta crítica está dirigida tanto a los defensores de la teoría de la modernidad como a los marxistas que piensan, todavía, en procesos revolucionarios guiados o influenciados por ideas y modelos que vieron la luz en Europa. Sucede que visiones así, aun cuando puedan sostenerse sobre valores y objetivos éticos, no dejan de ser miopes ante las condiciones particulares y las

²² Además de las clasificaciones ya mencionadas, es común también hablar de “países emergentes”. Por ejemplo, el Banco Mundial distribuye a los países en cuatro categorías según sus niveles de ingreso per cápita: los hay de ingreso bajo, de ingreso medio, medio alto y alto. Sólo la categoría de ingreso alto corresponde a los países antes llamados “del primer mundo”, ricos o del Norte. Los países emergentes, concepto por lo demás esquivo pues los hay que son emergentes desde hace décadas y, al parecer, no han terminado de emerger, son generalmente aquellos de ingreso medio alto, pero que todavía adolecen de fuertes problemas de pobreza, desigualdad e injusticia. En ocasiones, sus mercados de capital y su orientación industrial (manufacturera, por ejemplo), no les permiten competir con los países de ingreso alto. Es común hablar de países emergentes en América Latina (Brasil, México, Argentina o Venezuela), en el Medio Oriente (Turquía, Irán, Egipto o Argelia) y en el Sudeste asiático (Tailandia, Malasia o Indonesia).

expectativas de las sociedades “a desarrollar”.

Es por ello que para Bajoit el desarrollo no puede ser un proceso de cambio social según esquemas externos, sino que debe tener por objeto esencial encontrar un modo de funcionamiento de cada sociedad basado en ciertos principios colectivos, como la solidaridad y la gestión de intereses grupales²³. La crítica de Bajoit es tanto más enriquecedora cuando el argumento concluye de manera muy similar al de Sen: en el fondo, el desarrollo significa construir y fortalecer capacidades. El énfasis de Sen recae en las libertades individuales, mientras que el de Bajoit se posa sobre el planteamiento de objetivos colectivos y autónomos.

Por su parte, Javier Elguea propone una visión del desarrollo basada casi exclusivamente en la voluntad de organización de los individuos en sociedad. En su argumentación puede adivinarse una idea de desarrollo como un sistema de prácticas y creencias cooperativas, coherentes y progresivas, es decir una cosmovisión que dé lugar a un mecanismo de interacción social en pos de los objetivos comunes. Aquellas sociedades que practiquen un alto grado de solidaridad, empatía, disciplina y responsabilidad en la vida cotidiana son, quizá, las más desarrolladas; porque desarrollo también es la creación de la riqueza espiritual, que se obtiene de la consecución de objetivos colectivos y de su repartición de la manera más equitativa posible. Es, en otras palabras, una idea del desarrollo como la fortaleza del capital social, aquel que no está relacionado con un modelo económico o un régimen político en particular, sino con el grado de cohesión social que existe en determinadas circunstancias. Claro que Elguea acepta la importancia de un mínimo de riqueza material para impulsar, enseguida, la interacción social y el afianzamiento del capital social: no es posible esperar que los individuos recurran a la solidaridad y la confianza entre sí cuando las

23 Guy Bajoit, “Repenser le Développement”, en varios autores, *Le développement : moderniser, faire la révolution, privatiser, appuyer les mouvements sociaux ou renforcer les identités culturelles?*, Bruselas, ITECO, 1997, pp. 21 a 36.

necesidades elementales (materiales y educativas, por ejemplo) siguen siendo una mera ilusión.²⁴

Para no perder el piso de la argumentación respecto al desarrollo en términos internacionales, y como corolario a las reflexiones alternativas sobre desarrollo recién presentadas, es importante aceptar que cuando se han planteado esquemas de desarrollo desde las instituciones internacionales (naturalmente sesgadas hacia la experiencia capitalista tanto de países ricos como pobres), esquemas que todavía hoy prevalecen, por más que sus objetivos sean puros y éticos, no dejarán de perpetuar relaciones desiguales –e incluso de dominación– entre las sociedades o los Estados en posición para influir y los que no lo están. Este punto nos llevará, más adelante, a discutir la cooperación para el desarrollo también como un ejercicio de influencia y poder entre los Estados.

¿QUÉ ES ENTONCES LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO?

Pero, ¿cómo se articula la cooperación para el desarrollo con las reflexiones anteriores? Un poco siguiendo la línea argumentativa ya presentada, el PNUD, el Banco Mundial y otras instituciones definieron a finales de la década de los años noventa una concepción de la cooperación para el desarrollo que tiene por objeto combatir la pobreza y proveer de bienes públicos a las sociedades más desfavorecidas. Es entonces, a diferencia de la época en la que bastaba con donar grandes cantidades de dinero a los países en desarrollo, la promoción de actividades económicas de iniciativa local en un ambiente de respeto y promoción de los derechos humanos, de cuidado al medio ambiente, de desarrollo económico sostenible y de equidad social (un término que esboza la importancia de lograr dinámicas sociales más justas

²⁴ Javier Elguea, *op. cit.*, pp. 39, 40, 47 y 67, entre otras.

en términos de género, reparto de la riqueza, educación y participación política)²⁵. En paralelo, y para garantizar la consecución de los objetivos anteriores, la cooperación para el desarrollo también intenta influir de manera positiva en el cambio de las estructuras económicas y las instituciones políticas, lo cual no deja de generar suspicacias: si por un lado se habla de cooperación como colaboración y apoderamiento de las sociedades beneficiadas para que ellas mismas logren, en sus propios términos, mejoras a su calidad de vida, ¿por qué entonces se busca influir en las instituciones políticas? Porque la influencia no es fortuita; si se entiende como un objetivo deliberado de las políticas de cooperación, entonces debemos aceptar que hay una preocupación política de gran calibre, y ésta es que, a juicio de los donantes, sí hay instituciones y modelos políticos que funcionan mejor que otros. En el mundo de la cooperación para el desarrollo las consideraciones políticas son –y muy posiblemente serán siempre– una constante, pero eso no elimina de ningún modo que puedan asumirse posiciones éticas congruentes con una serie de objetivos de carácter social y humano: en el fondo no es hipócrita decir que se busca mejorar las condiciones de vida de cientos de millones de individuos que viven en la pobreza (material y, siguiendo a Elguea, espiritual).

Después de numerosas iniciativas de las Naciones Unidas (en particular del PNUD) que se remontan al menos a 1989 y que apuntaban en esa dirección, los países miembros de la OCDE –una de las principales fuentes de información y de establecimiento de esquemas para la cooperación internacional– finalmente reconocieron, en la Declaración de París de 2005 sobre eficiencia de la ayuda internacional, que los Estados son incuestionablemente los actores más relevantes para garantizar la eficiencia de los programas de cooperación. Un Estado que presente un marco jurídico y legal para regular la cooperación recibida, para identificar sus propias prioridades de desarrollo y canalizar los recursos recibidos podrá trabajar mucho más

²⁵ John Degenbol-Martinussen y Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Londres, Zed Books, 2003, pp. 26 y ss.

en coordinación y colaboración con sus donantes. Ése es básicamente el principio de *partnership* o de asociación, uno de los resultados más relevantes de la declaración de París. Uno más es el de la importancia de que tanto donantes como beneficiarios operen en un esquema de rendición de cuentas y transparencia tal que resulte más sencillo evaluar los resultados de la cooperación internacional en temas de desarrollo. Quizá el punto medular sea la idea de la apropiación u *ownership*, el principio que sugiere que los países receptores sean propietarios y en buena medida directores de las iniciativas de cooperación que vienen del extranjero.

La administración de tales proyectos por parte de actores locales, la rendición de cuentas ante sus propias sociedades y la colaboración siguiendo esquemas relativamente paritarios son hoy día, desde el punto de vista de los organismos internacionales, recetas elementales para el éxito de un proyecto de cooperación para el desarrollo. De aquí podemos extraer la primera gran diferencia entre la ayuda internacional y la cooperación para el desarrollo, pues mientras esta última permite que las metas, los procedimientos y las estrategias se decidan de manera conjunta –dándole gran peso al Estado receptor–, los flujos monetarios, que corresponden a la ayuda internacional, son producto de una decisión unilateral, la del donante²⁶.

Visto que se trata de acciones abocadas a cambios estructurales y procesos de mediano y largo plazo, es importante tener en mente qué no es cooperación para el desarrollo. En primer lugar (y en esto coinciden prácticamente todos los organismos multilaterales), la ayuda humanitaria y la asistencia ante emergencias ambientales no es cooperación para el desarrollo. Esto no es necesariamente porque los fondos destinados a la reconstrucción de un país después de una catástrofe ambiental o las misiones para el mantenimiento de la paz en zonas de conflicto no tengan por objetivo construir las bases para el crecimiento económico

²⁶ Para la definición de Ayuda Internacional, véase el apartado siguiente en el mismo capítulo.

sostenido o para el desarrollo integral de las sociedades, pero sí porque, generalmente, la ayuda humanitaria y las misiones para el mantenimiento de la paz son hasta cierto punto coyunturales, breves y, si la situación lo permite, concisas. En segundo término, la asistencia y cooperación militares tampoco son cooperación para el desarrollo. Si bien esto último parece evidente desde una perspectiva moral, algunos Estados han ligado históricamente las dos actividades (sobre todo durante la Guerra Fría, pero también en épocas más recientes como lo prueban la ayuda militar estadounidense a Pakistán o a Israel), manteniendo una posición ambigua respecto a sus propias definiciones de desarrollo. Además, haciendo un cálculo muy frío y pragmático, en el fondo la ayuda militar bien podría sentar las bases para una industria o un mercado nacional, o para permitir la estabilización política de un país y su consiguiente fortaleza institucional. No es una argumentación comúnmente aceptada, pues es legítimo pensar que la cooperación para el desarrollo sí debe, normativamente, cumplir con ciertos preceptos pacifistas, por ejemplo. Tampoco las remesas de emigrantes son consideradas como cooperación para el desarrollo porque no provienen de los Estados o de las ONG y porque no forman parte de estrategias integrales dirigidas al fortalecimiento de instituciones, a la adecuación de procesos productivos o a la provisión de bienes públicos (aunque sus efectos secundarios bien pueden ser positivos para el desarrollo de una comunidad). Tampoco son flujos constantes de recursos y su continuidad no está garantizada, lo que provoca mayor incertidumbre, una razón más por la que no podría considerarse como cooperación para el desarrollo.

Entonces, ¿cuáles son los medios o las estrategias más relevantes de la cooperación internacional? ¿Qué actores son responsables de éstos y, sobre todo, qué actores son comúnmente reconocidos como indispensables en este proceso? Permitiéndome una licencia del lenguaje respecto a los términos aquí definidos y criticados, diré que la cooperación para el

desarrollo, como proceso, ha progresado a lo largo de las últimas décadas. Los enfoques se han refinado, las prioridades han cambiado y las estrategias son cada vez más precisas. Claro está que cada actor donante (Estado, institución multilateral u ONG) tiene una perspectiva distinta acerca de cómo debe implementarse un proyecto de desarrollo conjunto, pero la tendencia general de los últimos años ha sido pensar los programas de cooperación como herramientas básicas para la creación o fortalecimiento de organizaciones sociales locales (cooperativas agrícolas, micro y pequeñas empresas, círculos de comerciantes, redes de estudiantes o de profesionistas...) con la finalidad de potenciar las capacidades individuales y colectivas de una sociedad, de tal suerte que, cuando terminen los programas de asistencia o las transferencias relativas a los proyectos de cooperación, los programas de desarrollo continúen su rumbo bajo la dirección de los actores locales²⁷. Hoy día el acento está puesto sobre los procesos de aprendizaje y la colaboración, y ya no sobre la donación indiscriminada o la asistencia directa a los gobiernos.

Precisamente, uno de los enfoques que más se adecúa a este pensamiento es el de la cooperación como proceso de potenciación de las capacidades individuales sociales para el desarrollo. Bajo esta óptica, también producto de las reflexiones nacidas en el PNUD, la cooperación para el desarrollo, fuertemente vinculada a las ideas de desarrollo humano ya expuestas, pretende desarrollar las capacidades particulares de las comunidades en áreas como la salud, la educación o incluso la organización política. En ese sentido, la cooperación para el desarrollo no se entiende como transferencia de algo ni de destrezas y habilidades o de *know-how*, pues parece asumir que la sociedad receptora carece de ellas; en cambio, cooperación es el

²⁷Consuelo Uribe, *op. cit.*, p. 217. (Me permito un breve *excursus*: en algún momento el Subcomandante Marcos dijo, refiriéndose al objetivo central del EZLN, que todo ejército debería proponerse, como meta última, desaparecer. Algo similar ocurre con ciertos programas de cooperación, cuyos promotores reconocen que no serán viables si se proponen conservarse por tiempo indefinido; no sólo son caros, sino que se convierten en esquemas asistencialistas en vez de impulsores del desarrollo local).

proceso realmente horizontal de intercambio que permite fortalecer las instituciones de la comunidad receptora en sus propios términos y adecuándose a sus propias necesidades. La cooperación no debería favorecer que los actores externos elijan las prioridades del desarrollo, sino dar espacio a los “procesos hechos en casa”, a las iniciativas locales, tomando siempre en cuenta que el objetivo central es afianzar las capacidades sociales más que las individuales (visto que la sociedad es mucho más que la suma de los individuos que la componen)²⁸.

Es por ello que las estrategias más novedosas piden concentrar la atención en programas locales más que en los nacionales: colaborar con una organización de campesinos en las riberas del Zambeze en un programa de irrigación y comercialización de vegetales, por ejemplo, debiera ser preferible a donar varios millones de dólares al gobierno de Zimbabue, el cual no se ha caracterizado precisamente por su buen manejo de fondos internacionales. Sin embargo, las tácticas de enfoque local (o como suele presentarlo el ministerio alemán de cooperación (GTZ), “programas de desarrollo local con perspectiva global”) plantean un nuevo problema: ¿qué actores son realmente los que cuentan con las mejores herramientas para implementar y dar continuidad a los programas de cooperación? Durante décadas el actor indiscutible fue el Estado, tanto el receptor como el donante. Hoy día hay mayor flexibilidad, pues ONG, órganos de la iniciativa privada y, sobre todo, organismos multilaterales, colaboran espalda con espalda con los Estados en la planificación, aplicación y evaluación de los proyectos de cooperación. No obstante, el Estado sigue siendo el actor más capaz para gestionar distintos fondos y coordinar varios programas a la vez: una pequeña organización campesina en Gambia puede ser exitosa para mejorar la producción de hortalizas, pero sería incapaz de coordinar varios programas educativos, culturales, de infraestructura y económicos

²⁸ Todo el debate acerca de la cooperación como fortalecimiento de capacidades para el desarrollo ha sido ampliamente discutido por expertos del PNUD. (Sakiko Fukuda-Parr, Carlos Lopes y Khalid Malik, *Capacidad para el desarrollo. Nuevas soluciones a viejos problemas*, Nueva York, PNUD, 2002).

a la vez. Los Estados tienen, al menos en teoría, la capacidad de organizar sus agendas de tal suerte que varios programas en sectores diferentes actúen al mismo tiempo, por lo que muchos programas de cooperación –y con toda razón– siguen buscando al Estado como el principal responsable, tanto como agente que se apropia de ellos y los orienta según sus prioridades, como actor que rinde cuentas.

En la práctica la situación es un tanto más paradójica: algunos de los países que peores indicadores sociales o de desarrollo humano presentan son aquellos con los niveles de gobernabilidad e institucionalización más bajos. Cooperar con ellos es una prioridad, pero la falta de mecanismos claros para coordinar acciones con el Estado (si acaso hay un Estado) disuade a muchos cooperantes o dificulta considerablemente su trabajo. En cambio, los países con mayor grado de institucionalización y de presencia del Estado en distintos sectores son las historias de éxito de la cooperación para el desarrollo. China, Ghana, Senegal y Cabo Verde, por mencionar sólo algunos ejemplos, son países que en distintas épocas han recibido grandes cantidades de dinero y asistencia técnica y que han mejorado considerablemente sus indicadores sociales y humanos. Los cuatro cuentan, desde hace varias décadas, con instituciones estatales relativamente firmes (o muy firmes si pensamos en China). Es así que el Estado como agente en la cooperación para el desarrollo es esencial, pero a la vez es importante buscar esquemas de colaboración con actores locales (ONG u organizaciones sociales) para perseguir programas más concretos de cooperación.

AYUDA INTERNACIONAL COMO PARTE DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la ayuda internacional (AI) como la transferencia de fondos públicos destinados a proyectos muy puntuales en la forma de

préstamos o subvenciones de manera directa –bilateral entre Estados– o indirecta a través de ONG o agencias multilaterales. En la práctica, la AI corresponde a acciones muy específicas, como lo es, por ejemplo, la transferencia de recursos financieros a un proyecto de vacunación contra la malaria. Se trata comúnmente de tareas emprendidas de manera unilateral, ya sea por parte de algún Estado o de una ONG, que ocurren durante un periodo concreto y en pos de metas prácticas y asequibles. En ese sentido, la AI debiera considerarse tan sólo como una rama del mucho más complejo e integral proceso de la cooperación para el desarrollo; una herramienta o un mecanismo suyo. En la cooperación para el desarrollo los objetivos son, como hemos visto, metas a largo plazo fundamentadas en el cambio de estructuras y esquemas sociales, políticos y económicos. En vista de la gran envergadura de tales tareas, podemos pensar en la cooperación para el desarrollo como el mecanismo que analiza, planea, organiza, impulsa y evalúa grandes programas de desarrollo, mientras que la AI es una rama que aplica proyectos delimitados por objetivos específicos²⁹. Así, puede haber un programa de desarrollo de la educación en algún país y, a la vez, habrá proyectos precisos (como la construcción de alguna escuela o la preparación de profesores en algún área determinada).

Eso no quiere decir que la AI no cumpla por sí sola un rol importante. Se trata de una práctica formal y coordinada a nivel mundial que se ocupa de una parte esencial de la cooperación para el desarrollo, como pueden serlo los flujos de capital. Uno de los intentos más completos por uniformar los criterios de medición de la Ayuda Internacional –que además la considera, correctamente a mi juicio, como tan sólo una parte de la cooperación para el desarrollo– es la *Official Development Assistance* (ODA). Se trata, además, de una sencilla definición de lo que los países miembros de la OCDE (y más específicamente de su Comité de

29 Juan Pablo Prado Lallande, “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, en Gottsbacher y Lucatello, *op. cit.*, pp. 23 a 50.

Asistencia al Desarrollo) deben comprender por Ayuda Internacional: es el flujo de financiamientos oficiales que tiene por principal objeto promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en vías de desarrollo. Estos flujos financieros son préstamos que, como mínimo, deben incluir 25% de concesión (es decir, el país receptor sólo deberá pagar tres cuartas partes del monto recibido a una tasa no mayor de 10 por ciento). Como resultado de un acuerdo entre los miembros de la OCDE, la ODA comprende todas las aportaciones que hacen sus agencias gubernamentales a países en desarrollo (ODA bilateral), así como aquéllas destinadas a las instituciones multilaterales³⁰. Siguiendo estos argumentos, la inversión externa directa, pública o privada, y los préstamos efectuados por bancos y agencias financieras no serán parte de la ODA. Tampoco pueden serlo las donaciones de individuos o empresas ni los préstamos estatales que no cumplan con un mínimo de concesionalidad, aunque esto tampoco significa que no pueda haber donaciones de 100 por ciento donde el reembolso no sea necesario.

CIFRAS Y CRÍTICAS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

A lo largo de los párrafos anteriores se adivina que una visión más integral y justa del desarrollo será aquella que prefiera las metas y los resultados cualitativos a los cuantitativos. Sin embargo, hay cifras que siempre podrán ser significativas. Aceptando que es difícil determinar qué proporción del crecimiento (o del decrecimiento) del PIB de un país depende de la Cooperación para el Desarrollo, los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE contabilizan tan sólo los montos invertidos en ODA marcando, por supuesto, las diferencias entre los fondos para servicios públicos, infraestructura económica, apoyo a ONG locales, Cooperación Técnica y apoyo a los sectores productivos. Los 23 países que conforman

30 John Degenbol-Martinussen y Poul Engberg-Pedersen, *op. cit.*,

el Comité destinaron, según datos preliminares de 2009, 123 mil millones de dólares (con valor de 2008) a la ODA. Lo anterior indica que el Comité todavía no alcanza la cifra de 2005 (el mejor año para la ODA con 125 mil millones) pero que finalmente ha recuperado su ritmo creciente después de una disminución de 17% entre 2005 y 2007³¹. Las aportaciones de los cinco países que no son miembros del Comité pero que al cooperar con otros países cumplen con los requisitos de la ODA apenas destinaron 1,700 millones de dólares, el equivalente a 1.4% de todo lo aportado por los países del Comité. Si bien no es del todo claro qué criterios sigue el CAD para admitir nuevos miembros, los países de la OCDE sí pueden ingresar al CAD una vez que sus niveles de AI y el grado de institucionalización de éstos sea aprobado por el resto del Comité (fue el caso de Corea del Sur en enero de 2010 y, al parecer, la República Checa podrá ser el próximo admitido). Por lo visto un requisito es contar con un órgano de gobierno (una agencia, un ministerio o una comisión) que se ocupe exclusivamente de los proyectos de AI. Por otro lado, el CAD dice tener una política de puertas abiertas y estar dispuesto a aceptar países que no sean miembros de la OCDE pero que tengan programas considerables de AI. Sin embargo, eso no ha sucedido (aunque ha organizado programas de colaboración con China o los países del Golfo Pérsico que también suelen construir proyectos de AI).

En 1970 la Asamblea General de la ONU propuso a los países industrializados aportar a la cooperación internacional el equivalente a 0.7% de su producto interno. Todos los miembros de la OCDE, excepción hecha de Estados Unidos y Suiza, aceptaron el reto. Sin

31 Todas las cifras fueron consultadas en el sitio estadístico de la OCDE (<http://stats.oecd.org/>). El Comité de Asistencia al Desarrollo no incluye a todos los miembros de la OCDE, sino sólo a los más ricos. Sin embargo, otros miembros de la OCDE que han emprendido programas de cooperación internacional también incluyen sus propias aportaciones dentro de las estadísticas de la ODA. Se trata de Turquía, Hungría, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca. México es el único país que no contabiliza sus ínfimas aportaciones a la cooperación para el desarrollo dentro de ODA. Los tres nuevos miembros de la OCDE (recién en 2010, Chile, Israel y Eslovenia) evidentemente no aparecen en el compendio estadístico de 2008/09.

embargo, hasta la fecha sólo cinco de 23 países (Suecia, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Luxemburgo) superan la marca. En promedio, los miembros del comité aportan tan sólo 0.30% de su PIB en ODA. El mayor responsable de que la cifra sea tan baja es Estados Unidos, quien sólo dedica 0.17% a ODA, el menor de los niveles de toda la OCDE³².

Las cifras anteriores no incluyen los abultados fondos que los organismos internacionales disponen para proyectos de cooperación para el desarrollo. En total, miles de millones de dólares fluyen anualmente hacia los países en vías de desarrollo, lo que ha provocado muchas críticas por parte de quienes esperarían ver esas cantidades reflejadas en notorios avances cuantitativos respecto a las economías de los países receptores. Las críticas provienen de distintos frentes, tanto desde el interior de cada país donante como desde aquellos que analizan las condiciones mundiales de la economía, el comercio, la política y el desarrollo. Algunas de ellas son:

Los fondos destinados a la cooperación para el desarrollo y a AI son exagerados, pues reducen y dificultan las inversiones sociales de los Estados donantes en sus propios países. En términos generales, los países miembros de la OCDE gastan alrededor de 15% de su PIB en educación, salud, programas sociales, alivio a la pobreza y bienestar colectivo. John Degenbol critica profundamente a quienes consideran que los fondos dedicados a la ODA debieran gastarse en casa pues, si en promedio tan sólo representan 0.30% del PIB, entonces el gasto social de la OCDE simplemente aumentaría de 15% a 15.3% del PIB³³. ¿Sería acaso un cambio significativo y decisivo para paliar los problemas socioeconómicos de cada país miembro? Muy posiblemente no.

Los países en vías de desarrollo deberían ser capaces de orquestar un sistema tributario que les permita

³² Información disponible en el sitio estadístico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (<http://stats.oecd.org/>).

³³ John Degenbol-Martinussen y Poul Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p. 54.

financiar sus propios programas de inversión en temas de desarrollo. Qué duda cabe que muchos países pobres tienen enormes problemas para recaudar los impuestos necesarios para garantizar su propio crecimiento, así como la redistribución de la riqueza y la desaparición de las inequidades sociales. Sin embargo, en 2003 los países pobres pagaron más de 430 mil millones de dólares en servicios de deuda externa. Si bien es cierto que hay que ser escépticos ante tal cifra, pues no todos los países en vías de desarrollo pagaron lo mismo y tampoco hay una correlación entre el pago de la deuda y la recepción de ODA, ¡la cantidad pagada fue cuatro veces mayor a lo que recibieron por parte de los países ricos en términos de ODA (104 mil millones de dólares)!³⁴ Podríamos suponer que aun si los países más desfavorecidos fortalecieran sus sistemas tributarios, sus ingresos seguirían destinados a pagos de deuda externa sin que la cooperación para el desarrollo sea una fuente considerable de ingreso. El contraargumento a esta crítica es un tanto simple, pues parece obviar algunas características centrales de la cooperación para el desarrollo: si se trata de un mecanismo de intercambio de información, técnicas, experiencias, conocimientos y recursos, podemos pensar que muchos programas de desarrollo son importantes y necesarios incluso en países con esquemas tributarios exitosos. Es decir, las iniciativas de cooperación para el desarrollo pueden ser muy provechosas en otras áreas del desarrollo de una sociedad que la de creación de riquezas financieras.

La cooperación para el desarrollo promueve esquemas asistencialistas entre países ricos y pobres. El verdadero crecimiento de los países se logra desde adentro en la medida en que individuos con incentivos, capacidades y oportunidades adecuadas transformen las dinámicas económicas. Más que cooperar como lo hacen hasta ahora los países ricos, éstos debieran favorecer la libre empresa, el libre comercio y la innovación tecnológica de las sociedades en los países desfavorecidos. Si bien esta crítica es mucho más amplia y compleja, por el momento sólo me referiré brevemente al aspecto comercial (más adelante habrá

³⁴ Juan Pablo Prado Lallande, *art. cit.*, p. 38.

oportunidad de analizarla más a fondo). Algunos autores como William Easterly y Dambisa Moyo defienden el fomento a las microempresas y otras iniciativas económicas de carácter liberal como una política que puede favorecer las exportaciones y, así, permitir que los países pobres mejoren sus estándares económicos y sus indicadores sociales. La cooperación para el desarrollo como la conocemos hoy día, según estos autores, es más una carga, un obstáculo, que un incentivo para mejorar los potenciales comerciales de estos países porque no obligan a los Estados (o a los sectores privados de estos países) a competir por financiamiento ni mercados³⁵. Otro argumento es totalmente empírico: Dambisa Moyo habla de miles de millones de dólares que cada año, durante casi cinco décadas, han sido destinados a países pobres (en este caso a países africanos) sin evidenciar efectos positivos en los niveles de ingreso, comercio o producción de estos países –incluso, Moyo sugiere que la AI es parte importante de la explicación de las terribles caídas en los niveles de PIB que sufrieron muchos países africanos durante los años ochenta y noventa³⁶. Sin embargo, este argumento descuida una situación de lo más injusta del comercio mundial y es que, por lo general, los países ricos gozan de fuertes barreras arancelarias que favorecen, mediante subsidios, a sus propios productores, pero por otro lado obligan a los países pobres a flexibilizar sus importaciones, incluso en detrimento de sus propias industrias o mercados internos. Según Prado Lallande, las ganancias en divisas que los países en vías de desarrollo podrían obtener de sus exportaciones si se relajaran los controles tributarios en los países industrializados superarían en 500% las cantidades recibidas por ODA. Éste es tan sólo un cálculo un tanto arbitrario (que nuevamente pasa por alto las grandes diferencias en materia de exportaciones que existen entre países en vías de desarrollo), pero ejemplifica por qué muchos arreglos institucionales del mundo deben cambiar para facilitar el desarrollo de ciertos países independientemente de que éstos sigan

35 William Easterly, *The White Man's Burden*, Oxford, OUP, 2006.

36 Dambisa Moyo, *Dead Aid*, Nueva York, Farrar, Straus un Giroux, 2009.

recibiendo AI o no.

Ahora bien, prácticamente todas estas críticas se esgrimen en contra de la ayuda internacional y no necesariamente en contra de la cooperación para el desarrollo. Esta distinción es relevante porque, en efecto, AI bien puede ser un proceso relativamente sencillo que no precise de una gran planeación o reflexión en torno a las necesidades y capacidades de las sociedades receptoras. En ese sentido comparto la crítica de Dambisa Moyo respecto a las grandes cantidades de dinero que han sido enviadas a países pobres bajo la consigna de la ayuda internacional y que, por la falta de controles, compromisos o voluntades, se han perdido, muchas veces en terribles casos de malversación de fondos y corrupción en los Estados receptores. Pero lo anterior no debiera hacer menos a los programas de cooperación para el desarrollo, pues éstos, aunque es cierto que necesitan recursos financieros, no basan su éxito en la cantidad de dinero movilizado, sino en la forma en que sus acciones tengan consecuencias positivas en los procesos de cambio social, en las iniciativas de organización y solidaridad entre los miembros de una comunidad.

Como posible conclusión –o advertencia– a esta primera parte del texto, puedo apuntar lo obvio: no hay teoría alguna que considere a la cooperación para el desarrollo como elemento suficiente para el desarrollo de las sociedades. Lo importante es entonces formular cuáles son los efectos generales de estas prácticas y analizar en qué contextos y de qué manera es conveniente aplicarlas. Las prioridades mismas del desarrollo (aliviar la pobreza, incrementar la capacidad comercial o industrial de un país, garantizar libertades sociales y políticas, democratizar un régimen, lograr la igualdad económica, favorecer la lucha de clases, facilitar el individualismo...) son tan variadas como teorías hay para estudiarlo y como actores hay que deciden participar en él. Por lo tanto, será interesante estudiar la cooperación para el desarrollo desde las concepciones mismas de desarrollo, colaboración, solidaridad y ayuda de Brasil, así

como sus motivaciones e intereses. Otro tanto habrá que hacer para los países beneficiarios de la cooperación brasileña. Para ello es esencial echar un vistazo a lo que significa hoy día la cooperación Sur-Sur para el desarrollo y la manera en la que como concepto y como práctica ha crecido.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO

En gran medida, lo analizado a lo largo de las páginas precedentes corresponde a las dinámicas de cooperación para el desarrollo o ayuda internacional entre los donantes tradicionales (en su mayoría, países industrializados de Europa) y los países más desfavorecidos (países pobres o del Sur). Tales mecanismos de cooperación y entendimiento son, sin duda alguna, aquellos que han predominado por varias décadas en el panorama internacional. Sin embargo, las propuestas alternativas para concretar programas de colaboración e intercambio exclusivamente entre países del Sur son casi tan viejas como los esquemas de cooperación Norte-Sur. No obstante, la relevancia de los intercambios Sur-Sur ha oscilado en forma considerable a lo largo de las últimas décadas, alcanzando picos de cierta importancia (como lo fue la década de los años sesenta) pero, las más de las veces, se ha hundido en retóricas autocomplacientes de magros resultados. El fin de la Guerra Fría y el surgimiento de distintas propuestas de integración regional entre países del Sur han obligado a recuperar y nutrir el debate en torno al tema que aquí nos ocupa: la cooperación para el desarrollo entre estados del Sur.

Sin responder a un modelo de desarrollo radicalmente distinto al modernista y liberal propuesto –y promovido– por los países del Norte, la cooperación entre países del Sur sí es, por lo menos, una herramienta de colaboración con fines económicos, políticos, diplomáticos, culturales y, *grosso modo*, desarrollistas, cuyo objetivo principal es disminuir la dependencia de

los países del Sur respecto a los del Norte y colaborar para vencer los retos comunes a los que se enfrentan. Estos desafíos compartidos son, a su vez, producto de una dinámica internacional de centro y periferia, en la cual los países en vías de desarrollo no han logrado incorporarse plenamente a los esquemas económicos y políticos imperantes. Sin embargo, suponer que tal situación de marginación (o marginación relativa) es suficiente para aglutinar a los Estados del Sur en torno a metas colectivas es simplista: las diferencias entre los países más pobres y las economías de ingreso medio y medio alto (también llamadas emergentes) son incluso más sorprendentes e insalvables que las que podría haber entre los “más pobres de entre los ricos” y los propiamente ricos. Los sistemas políticos, las recetas económicas, las prioridades respecto al desarrollo, los retos al crecimiento y consolidación del capital social, los desafíos para formar capitales nacionales y los niveles de vida de sus poblaciones pueden ser extremadamente dispares, así que, ¿qué razones hay para que exista, más allá de la idea, una práctica como la cooperación Sur-Sur? ¿En qué medida es ésta diferente, alternativa y propositiva respecto a los mecanismos tradicionales de cooperación –las relaciones Norte-Sur? En vista de los niveles y capacidades económicas de los países emergentes, ¿qué tipo de resultados pueden alcanzarse mediante la cooperación Sur-Sur para el desarrollo?

Para responder a las preguntas anteriores, intentemos primero rastrear las iniciativas de cooperación entre países en vías de desarrollo hasta las conferencias de Bandung 1955 y Belgrado 1961, donde se consolidó el grupo de países no alineados (todos ellos países en vías de industrialización, marcando una diferencia bastante clara con aquellos Estados que, más pobres todavía, no habían siquiera iniciado un proceso de industrialización o acumulación de capitales nacionales). Yugoslavia, Egipto y la India, entre otros estados, promovieron los primeros mecanismos de cooperación técnica entre países del Sur. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, creada en 1964, sirvió de primera

plataforma a los países del Sur para presentar ante todos los miembros de Naciones Unidas sus exigencias y propuestas relativas a su propio desarrollo. A partir de esta fecha, la ONU respaldó y favoreció programas de desarrollo horizontal entre países no industrializados, aceptando sus propias demandas de configurar esquemas mucho más democráticos, participativos y menos jerárquicos para llevar a cabo la cooperación para el desarrollo. Eso es, básicamente, la cooperación Sur-Sur, una manera de organizar el intercambio y el aprendizaje mutuo de manera horizontal, equitativa y paritaria. Es dentro de este contexto, como veremos en el siguiente capítulo, que cabe el análisis de la expansión de la diplomacia brasileña hacia otros países no industrializados de los años sesenta. Tal cambio coincidió con un ambiente multilateral propicio para acompañar la diplomacia de proyectos de cooperación Sur-Sur y así, quizá inevitablemente, hacer referencia a asuntos políticos antihegemónicos, así como a ejercicios discursivos respecto a la solidaridad, la colaboración, la unidad y la identidad colectiva como Sur Global.

Pero, ¿quiénes son los Estados del Sur o en vías de desarrollo? ¿Qué es el Sur Global, grupo tan citado por los promotores de la cooperación Sur-Sur? Referirse al Sur Global es complicadísimo. Si bien el término hace referencia a una condición geográfica, muchos países del Sur Global están en el hemisferio Norte. Según consideraciones económicas, sólo 34 países, en palabras del FMI, califican como “economías avanzadas”, dejando a más de 150 en la lista de economías en desarrollo. La división también podría seguir líneas políticas, sociales y hasta culturales: los países del Sur comparten, en gran medida, un pasado colonial a manos de las exploraciones comerciales e imperios europeos (salvo contadísimas excepciones como Tailandia o Etiopía); a excepción de China y su rol en el Consejo de Seguridad, los países del Sur han estado y están prácticamente excluidos de las más altas esferas de toma de decisión de la diplomacia internacional o de los organismos económicos y financieros como el Banco

Mundial o el FMI. No significa que no tengan peso en órganos como la Asamblea General, la UNCTAD o en algún panel de negociación, pero para ello tienen que presentarse como un bloque, como una unidad, mientras que un puñado de potencias pueden, por sí solas, tomar decisiones (o vetarlas) en instancias como el FMI y el Consejo de Seguridad. Como última caracterización, incluso en cuestiones de política interna –y simplificando mucho–, los países del Sur han sido más proclives a inestabilidades políticas y flaquezas institucionales que los del Norte.

Pero para evitar mayores confusiones o interminables listados de similitudes y diferencias, y reconociendo que existen enormes disparidades entre los países del Sur, diré que los países en desarrollo, o países del Sur Global, son todos aquellos que no aparecen en las listas del FMI como economías avanzadas, del Banco Mundial como países de ingreso alto, o en el Índice de Desarrollo Humano con un nivel mayor a 0.900³⁷. En términos menos cuantitativos, propongo seguir la definición de Chant y McIlwaine, para quienes los países del Sur son aquellos que se han enfrentado a ciertos obstáculos al progreso económico y sociopolítico. Así, se trata de países que no pueden proveer a la mayoría de sus habitantes tanto los elementos básicos para una vida material digna (por ejemplo, vivienda, alimento y servicios públicos decentes) como para un desempeño social y político adecuado (educación, salud, libertad de expresión y de organización, dignidad laboral...).³⁸

³⁷ Cabe mencionar que el IDH fue ajustado en el reporte del PNUD de noviembre 2010 de tal suerte que sea capaz de medir, de manera más o menos precisa, los niveles de desarrollo humano según condiciones de desigualdad, marginación e injusticia social. Además, el índice ha sido reajustado suponiendo que incluso los países ricos pueden seguir creciendo en este rubro. Así, los Países Bajos que tenían un IDH de 0.964 en el reporte de 2009, tienen ahora 0.890 y sólo 0.818 ajustándolo a las desigualdades socioeconómicas. La clasificación de países desarrollados contando un IDH de más de 0.900 corresponde a los cálculos previos a 2010. [Organización de las Naciones Unidas y PNUD, *Human Development Report 2010, the Real Wealth of Nations*, Nueva York, 2010].

³⁸ [Sylvia Chant y Cathy McIlwaine, *Geographies of Development in the 21st Century: an Introduction to the Global South*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2009]. La definición es bastante inclusiva pues intenta sortear algunas contradicciones siempre presentes entre y dentro de los países del Sur. Por ejemplo, Estados como Libia han provisto a sus poblaciones de bienes materiales y de infraestructura

Hasta el día de hoy, la colaboración entre países del Sur sigue siendo una propuesta discursiva muy atractiva pues insiste en la solidaridad, el respeto, la ayuda y la integración. Tiene mucho de ético, de normativo, al insistir en el compromiso, las obligaciones y responsabilidades de los países del Sur por ayudar a otros. Hay incluso quienes la consideran una “herramienta obligatoria” para que países con cierta homogeneidad en niveles de desarrollo, desafíos y necesidades, manejen una agenda común y resuelvan problemas de manera conjunta³⁹.

Por otro lado, la retórica presenta la posibilidad de balancear –e incluso oponerse a– la preponderancia política y económica de los países industrializados, principales actores de la cooperación para el desarrollo en términos “tradicionales” (es decir, según los discursos solidarios del “Sur Global”, jerárquicos, verticales, asistencialistas y motivados por intereses individuales). Ya desde la conferencia de Bandung en 1955 se habló de esquemas de cooperación y solidaridad que lucharan contra el imperialismo y las condiciones desiguales de un sistema internacional impuesto por Occidente. A partir de ese momento, la definición más clara y aceptada de cooperación Sur-Sur fue que se trataría de un proceso de creación de espacios de intercambio de experiencias que podrían resultar enriquecedoras al momento de generar políticas públicas destinadas a enfrentar retos y problemas comunes. Es decir, la cooperación Sur-Sur sí busca, al menos en el discurso, homologar ciertos procesos

que bien podría competir con la del primer mundo, pero la gran mayoría de la población carece de acceso a los procesos de toma de decisiones y no goza de un derecho elemental a la participación política. En otros países pasa lo opuesto: en la Ghana de hoy, la población cuenta con derechos políticos y cívicos mucho más amplios que en países notoriamente más ricos, pero la incapacidad del Estado de proveer de un mínimo material a la mayoría de la población sigue haciendo de Ghana un país pobre. El punto de balance para considerar a un Estado como rico, industrializado o desarrollado, siguiendo a las autoras, bien podría ser su capacidad por satisfacer las necesidades tanto materiales como humanas, políticas, sociales y culturales de la *gran mayoría* de su población.

³⁹ Jerónimo Delgado y Alejandro Barrera, “Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur”, en *Humana del Sur*, vol. 5 (2010), núm. 8, pp. 89-106.

institucionales entre los muy diversos Estados y promover el intercambio de tecnologías, experiencias, saberes e información.

Pero uno de los aspectos más importantes a resaltar es que la cooperación Sur-Sur no es necesariamente un legítimo reflejo de sus argumentos y discursos. Además de que la puesta en práctica de tales mecanismos no siempre cumple con las expectativas retóricas, existen muchos desafíos para lograr un entendimiento efectivo entre los países del Sur. En la práctica, muchos de los nuevos donantes se comportan de manera similar a las instituciones cooperantes de los países ricos y en ocasiones, peor, difuminando la dimensión ideológica que la cooperación para el desarrollo bien podría tener. Sólo por citar un ejemplo, los grupos ambientalistas internacionales critican profundamente los proyectos de la cooperación china en Sudán porque, alegan, sus prácticas se limitan a una veloz construcción de infraestructura con un elevado impacto ambiental; grupos de derechos humanos acusan a los cooperantes chinos de no estar creando las bases para un desarrollo equitativo y sostenible al concentrarse en la explotación de recursos naturales a la par que simplemente buscan alcanzar sus intereses comerciales, si bien disfrazados de iniciativas de cooperación para el desarrollo. La comunidad diplomática internacional acusa a China de dar sustento a regímenes no democráticos que sistemáticamente violan los derechos humanos de su población⁴⁰.

Además, muchos proyectos de integración económica y política en el ámbito regional suelen aislarse de otros esquemas similares en distintas latitudes. La falta de comunicación y contactos profundos entre grupos regionales o entre países dificulta enormemente la consolidación de programas serios de cooperación. Otro reto es el desvío sistemático de la atención de algunos Estados respecto a otros países del Sur. Gobiernos como el de Álvaro Uribe en Colombia o Carlos Menem en Argentina recortaron significativamente sus vínculos

⁴⁰ Ngaire Woods, “China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, en *International Affairs*, vol. 84 (2008), núm. 6, pp. 1205-1225.

con otros países en desarrollo, concentrando su atención en los contactos políticos y financieros con el Norte. Por otro lado, es ingenuo pensar que los países del Sur actúan según las mismas prioridades respecto a su propio desarrollo económico, político y social. Los intereses son tan diversos como las condiciones de partida (legitimidad del Estado, control político sobre el territorio o, por otro lado, instituciones firmes, acceso a recursos naturales e historia común con los países del Norte) y las metas desarrollistas son, por definición, de carácter nacional. Si la cooperación Sur-Sur para el desarrollo espera homologar prioridades y esquemas de solución de problemas compartidos, hay entonces una contradicción radical entre el componente desarrollista (desde el cual se asume que cada país cooperará con otros no sólo en el área donde haya adquirido mejores capacidades, sino también en función de sus propias metas nacionales de desarrollo) y la esperanza de que los intercambios de tecnología, información, capacidades y capitales terminen por favorecer a todos los Estados por igual. La idea de un mecanismo horizontal y democrático de cooperación sólo puede ser eficaz si se reconocen las enormes diferencias y prioridades de cada país, pero, a su vez, las disparidades estructurales entre Estados pueden condicionar desde el inicio la manera en que se lleve a cabo ese proceso de cooperación Sur-Sur. Así, mientras que países como Brasil, Venezuela, Argelia, Libia y Malasia han logrado convertirse en nuevos donantes aprovechando sus cualidades científicas, tecnológicas o sus recursos naturales, decenas de países —principalmente en el África subsahariana— persisten como receptores extremadamente dependientes, condición que a la larga no es benéfica para estos Estados⁴¹. Las diferencias e inequidades entre países del Sur

⁴¹ Varios economistas y estudiosos del desarrollo han planteado hipótesis un tanto controvertidas respecto a las condiciones negativas que tanto la cooperación tradicional para el desarrollo como la Sur-Sur implican para los países más pobres del mundo. Nicolas van de Walle *et al.* habla, por ejemplo, de una paradoja entre los flujos financieros de la ayuda internacional y, en menor medida, de la cooperación para el desarrollo, y la consolidación de esquemas institucionales. Más de once países subsaharianos dependen de estos flujos para garantizar, al menos, 20% de su ingreso. La paradoja es que este tipo de Estados extremadamente dependientes del dinero internacional no han

Global han aumentado radicalmente a lo largo de las últimas décadas y la cooperación Sur-Sur, en la práctica, no parece todavía ofrecer una solución eficiente a este terrible problema.

Finalmente, uno de los retos más evidentes tiene que ver con los fondos y los esquemas de financiamiento de los que gozan las iniciativas de cooperación Sur-Sur. Franz Fanon hablaba ya de la importancia de descolonizar la mente, de abandonar las cadenas imaginarias –y no por ello menos firmes– que mantienen a los pueblos pobres atados a la cultura, la política y la economía capitalista de Occidente –aunque no sólo la capitalista, pues también las relaciones comerciales de algunos países comunistas con la URSS reflejaban una situación de dependencia tecnológica y financiera y por lo tanto periférica de esos países. En ese sentido, ¿qué autonomía tienen los anhelos de cooperación entre países en vías de desarrollo? ¿Qué efectividad podrán tener si sus recursos iniciales dependen, en gran medida, de los apoyos del Norte o, en todo caso, de las instituciones multilaterales en gran medida financiadas por los países ricos? Se presenta entonces un gran dilema entre eficacia e igualdad, pues por un lado los cooperantes del Sur depositan sus esperanzas en un discurso de horizontalidad, democracia efectiva e igualdad entre los países, pero por el otro se ven obligados a recurrir a esquemas muy tradicionales de financiamiento y transferencia de recursos: otorgar préstamos, ceder tecnología o simplemente destinar fondos directos para programas de desarrollo. Esas son tácticas muy conocidas en el Norte, por lo que, en esencia, el Sur no está contraviniendo con nada.

Lo anterior no intenta, de ninguna manera, demeritar los enormes esfuerzos y los logros considerables de la cooperación Sur-Sur. Al contrario, poner sobre la mesa los retos más

logrado fortalecer sustancialmente sus instituciones, perpetuando un círculo vicioso en el que tampoco las capacidades científicas, tecnológicas ni el capital social y humano –disparado por mejores esquemas educativos– han mejorado, dejando así a estos países en una triste condición de desventaja respecto no sólo a los Estados ricos, sino a otros países del Sur Global. (Nicolas van de Walle, Todd Moss y Gunilla Pettersson, “An Aid-Institution Paradox?”, en *Working Papers of the Center for Global Development*, núm. 74, enero 2006.)

importantes al buen desenvolvimiento de la cooperación para el desarrollo entre países pobres podría ayudar a aclarar el panorama en torno a los objetivos y mecanismos más adecuados para su buena consecución. La cooperación Sur-Sur para el desarrollo sí es relevante como puente de comunes acuerdos e intereses (aunque no totales, como invita la retórica) entre países no industrializados porque ésta permite identificar los intereses comunes (como paliar la pobreza, desarrollar tecnología adecuada para climas tropicales, aumentar los niveles de exportación y mejorar la posición y el peso de cada Estado en el sistema internacional) y actuar en consecuencia. Es innegable que las grandes crisis mundiales, ya sean económicas, ambientales, alimentarias o bélicas, suelen tener efectos más perversos entre las poblaciones de los países más desfavorecidos, sean o no responsables de éstas. En esa sintonía, las dinámicas de cooperación Sur-Sur podrían ayudar a galvanizar la asociación de los países del Sur mediante mecanismos muy diversos (ya sean organismos y contactos subregionales, regionales o interregionales) para enfrentar retos que, en mayor o menor medida, sí son comunes⁴², si bien debemos reconocer que en la práctica esto ha sucedido poco y no siempre con los resultados esperados, pues frecuentemente entran en juego consideraciones realistas de los gobiernos o influencias negativas del exterior.

Incluso en foros de países industrializados, como la OCDE, se reconoce que la cooperación Sur-Sur, al seguir principios de no interferencia con los regímenes políticos, al favorecer la equidad entre los Estados y al respetar la soberanía, la independencia, la identidad y la cultura de las poblaciones receptoras, desempeña un papel muy importante en el mundo de la cooperación internacional y sirve de complemento a las dinámicas tradicionales entre el Norte y el Sur⁴³. Una institución más plural e inclusiva, el Consejo Social y Económico de

⁴² Antonio Tujan (editor), *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?*, Manila, IBON Books, 2010, p. 16.

⁴³ *Ibid.* pp. 2 y ss.

Naciones Unidas (ECOSOC), propuso una definición particular de ODA para países emergentes que sean nuevos donantes. Se trata de donaciones y préstamos concesionados para financiar proyectos y programas de cooperación técnica, asistencia humanitaria y alivio de la deuda, así como contribuciones a bancos regionales de desarrollo e instituciones multilaterales. La diferencia con la ODA tradicional Norte-Sur radica, sobre todo, en la formulación de ciertos objetivos precisos, como el alivio de la deuda (sin llegar a creer, por supuesto, que los países más pobres sólo han contraído deudas con países industrializados), y en la importancia que recibe la cooperación técnica como gran motor de la cooperación Sur-Sur. Esta última es precisamente el área en la que Brasil mejor se desempeñó durante varias décadas.

También es relevante reconocer que las dinámicas de cooperación Sur-Sur pueden, qué duda cabe, obedecer a categorías políticas, ideológicas o económicas particulares, diluyendo así la retórica horizontal de la que tanto se pavonean algunos donantes emergentes y debilitando considerablemente la capacidad de lograr entendimientos y colaboración efectiva entre los países del Sur. Desde hace más de 35 años, la República Popular China ha desplegado una estrategia multifacética para obtener el reconocimiento político de decenas de países por encima del de la República de China en Taiwán. Las iniciativas de cooperación pueden entonces cumplir con esa aspiración política. Arabia Saudita es particularmente generosa con otros países musulmanes (en particular los sunitas) y Venezuela ha priorizado sus cuantiosas donaciones (sobre todo en petróleo) a países latinoamericanos que compartan un discurso antiimperialista y crítico respecto a Estados Unidos⁴⁴.

Tampoco queda siempre muy claro cuál es el compromiso de los donantes con los derechos humanos, el crecimiento sustentable, el medio ambiente, la equidad de género, el apoderamiento comunitario de los programas de desarrollo e incluso la democracia. La ODA

⁴⁴ *Ibid.* p. 10.

de países del Sur suele llegar con pocos candados y pocas condiciones que intenten mejorar los elementos recién mencionados, a diferencia de los mecanismos tradicionales que el discurso del Norte sigue blandiendo, pues el compromiso de muchos países industrializados, al menos sobre el papel, se formula en términos de democracia, derechos humanos y libertad. A mi juicio, las condicionalidades son efectivas si se construyen sobre una argumentación moral respecto a la importancia de la libertad o de la democracia, pero con la salvedad de que la definición de estas metas tan relevantes no puede ya ser la tradicional simplificación liberal de Occidente. Si la cooperación para el desarrollo busca fomentar el desarrollo social y humano de los pueblos, condicionar la colaboración al respeto de mecanismos de integración, de participación política y de autonomía es importante.

Por otro lado, las exigencias macroeconómicas tampoco forman parte de los requisitos de la ODA de donantes emergentes: no hay presiones sobre la inflación, sobre un correcto ejercicio fiscal o sobre la importancia de mantener una balanza de pagos positiva. Si bien es cierto que precisamente esa sencillez con que se pueden recibir fondos de donantes emergentes los hace mucho menos transparentes y menos propensos a la rendición de cuentas (lo que según los liberales demerita el rol de la cooperación Sur-Sur como fortalecedora de gobernanza y procesos democráticos), también es esencial reconocer que las condicionalidades macroeconómicas en la forma de ajustes estructurales inducidos desde Occidente han tenido efectos terriblemente negativos en el desarrollo de los pueblos y el nivel de vida de los individuos. Además, la opacidad no es exclusiva de los fondos Sur-Sur, pues también las dinámicas tradicionales de ayuda internacional mediante transferencias de capital han sido muy negligentes respecto a la corrupción de las autoridades receptoras⁴⁵. Así, la cooperación Sur-Sur, y sobre todo la ODA proveniente del Sur, tiene todavía que mejorar considerablemente

⁴⁵ Van de Walle *et al.*, *art. cit.*

para lograr los cambios estructurales que la cooperación para el desarrollo persigue.

En su momento, Festus Mogae, ex presidente de Botsuana, dijo que los donantes chinos, al menos trataban a Botsuana como un actor igual, como un par, y no como antiguo súbdito, que es como sentía que la trataban los británicos⁴⁶. Y si bien es muy importante que todos los intercambios de tecnología, información y capitales que conforman la cooperación Sur-Sur se construyan sobre una base de equidad y paridad, sería muy arriesgado para los países receptores pensar que los donantes emergentes tienen intenciones totalmente humanitarias y altruistas. Debemos reconocer que los nuevos donantes se debaten en un ambiente internacional que, sin ser quizá hostil, no les es tampoco muy amable: ninguna potencia regional forma parte del CAD de la OCDE; el G7/G8 no incluye a ningún nuevo donante (pese a que China y Brasil son economías más grandes que Canadá o Rusia –y China ya es mayor a cualquiera excepto Estados Unidos); sólo en 2005 y por presión del PNUD, aceptó la OCDE reunirse con los donantes que no forman parte del CAD; en 2008 ECOSOC organizó por primera vez un encuentro entre donantes emergentes⁴⁷. Quizá ha sido tarde e insuficiente, pero es precisamente el hecho de que la cooperación Sur-Sur vuelva a aparecer en el debate mundial lo que representa una excelente oportunidad para que se remedien los vicios que ya presenta. Dar mayores espacios a los donantes emergentes mientras se les invita a jugar con ciertas reglas más o menos aceptadas por todo el mundo puede arrojar buenos resultados. Pero lo más importante de todo es respetar las motivaciones propias de estos nuevos actores: el buen funcionamiento de los diversos proyectos de colaboración internacional será posible en la medida en que la cooperación Sur-Sur siga proponiéndose en términos de un estrecho apoyo que busque sortear los desafíos al desarrollo que incluso los nuevos donantes enfrentan.

⁴⁶ Woods, *art. cit.*, p. 1221.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 1224.

CAPÍTULO SEGUNDO

UNA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA, SUS DEFINICIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y SUS CARACTERÍSTICAS COMO NUEVO DONANTE

Uno de las pocas certezas a las que se puede llegar respecto al tema de la cooperación para el desarrollo es que difícilmente hay algún acuerdo común sobre cuáles son las características más importantes y las prioridades de los mecanismos de cooperación Sur-Sur a nivel mundial. Por tanto, es necesario esbozar, al menos para respetar la inclinación y los objetivos de esta tesis, cuáles son los lineamientos y expectativas generales del gobierno brasileño en lo tocante a esta práctica. Para ello, a lo largo de los siguientes párrafos analizo las características distintivas, tanto en lo que respecta al discurso como a la práctica, de las iniciativas brasileñas de cooperación Sur-Sur para el desarrollo de las últimas décadas. Es esencial notar, incluso como postulado inicial, que casi todo aquello que Brasil ha hecho y hace en relación a la cooperación para el desarrollo podrá ser considerado cooperación Sur-Sur. Lo anterior no sólo por la aplicación de una sencilla lógica (si Brasil es país del Sur, todo ejercicio de colaboración de su parte con otros países del Sur será, automáticamente, cooperación Sur-Sur), sino porque la imagen misma que Brasilia ha pretendido mostrar al mundo y la retórica que ha rodeado las iniciativas de cooperación brasileñas están estrechamente alimentadas en las definiciones, mecanismos y objetivos de la cooperación Sur-Sur. Así, a partir de ahora siempre que hable sobre Brasil, los términos cooperación para el desarrollo y cooperación Sur-Sur serán intercambiables.

Me concentraré principalmente en los ocho años de gobierno del presidente Luiz

Inácio Lula da Silva porque fue un periodo que reunió características favorables para que Brasil incursionara con mayor energía en el mundo de la cooperación internacional. Durante el gobierno de Lula, y como veremos a detalle más adelante, las relaciones económicas y diplomáticas con África crecieron vigorosamente, a la vez que una retórica humanista y universalista por parte de Brasil influyó en la construcción de la política exterior y dio lugar a que la cooperación para el desarrollo fuera considerada como un elemento cada vez más importante de la política exterior brasileña.

Ahora bien, asignar los programas de cooperación para el desarrollo al gobierno de un solo individuo es quizá poco adecuado porque descuida la continuidad de políticas más allá del periodo de Lula, por lo que considero más acertado buscar un lapso concreto: el siglo XXI, y esto por al menos dos razones principales. La primera es que el Estado brasileño ha cobrado una relevancia sin precedentes en las dinámicas internacionales contemporáneas debido al despliegue de su capaz diplomacia, su economía de veloz crecimiento y su sed por intercambiar tecnología y productos manufacturados por capitales y materias primas. La segunda es que, *grosso modo*, los conceptos de solidaridad y cooperación han vuelto a la primera plana de la política exterior brasileña. Claro está que, hasta ahora, 80% del siglo lleva el apellido Da Silva. Pero eso me permitirá, al menos en el papel, mantener cierto espíritu objetivo frente a la política exterior brasileña y evitar que recayesen sobre Lula todos los aciertos y errores de ésta. Acepto, por supuesto, que las referencias al presidente serán obligadas y que muchísimos aspectos de la nueva diplomacia brasileña resultarían incomprensibles sin menciones a él, sobre todo porque la diplomacia presidencial llegó a ser un fenómeno recurrente durante su administración, pero también es pertinente sugerir que, en cierta medida –aunque no determinante– el gobierno de Fernando H. Cardoso (1995-2002) sentó los cimientos de la política exterior de Lula en lo que respecta al despliegue del potencial comercial y diplomático

del país. Por otro lado, sobre Lula recae prácticamente todo el mérito de haber rescatado los presupuestos de la solidaridad, el contacto y la cooperación con otros países en vías de desarrollo.

Sin duda, es indispensable rastrear los primeros discursos y las primeras iniciativas sobre cooperación brasileña hasta la década de los años cincuenta y precisamente con ello comenzará este capítulo. Esto tiene dos ventajas. La primera es que 50 son los años que ahora cumplen muchos países africanos –aunque en particular los lusófonos son más jóvenes visto que el Imperio portugués se resistió a ceder durante muchos años a las presiones independentistas, pese a las difíciles crisis que lo rodeaban. La segunda es que hace 53 años el gobierno brasileño adoptó una política exterior desarrollista y de carácter independiente que coincidió con los planes económicos internos. Así, la política exterior y la política económica exterior de los diversos gobiernos brasileños entre 1958 y 2002 serán relevantes para comprender el desenvolvimiento de las iniciativas de cooperación para el desarrollo por parte de Brasilia.

1958-1983. LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL BRASILEÑAS

A lo largo de las siguientes páginas intentaré desvelar el proceso mediante el cual fue tejiéndose la cooperación internacional brasileña en todos sus aspectos (definición de conceptos, mecanismos e instituciones para su desenvolvimiento y resultados obtenidos) con su propia política exterior. Es esencial hacer un breve análisis de las transformaciones de la política exterior brasileña en las décadas de los años sesenta y setenta porque, en el fondo, los esquemas de diversificación de esta política permitieron a Brasil considerar estrategias de cooperación internacional con nuevos socios. En concreto, la cooperación internacional (tanto

la recibida como la ofrecida) se convirtió en una herramienta más de la política exterior brasileña, característica que será más evidente en los albores del siglo XXI con el gobierno de Lula, toda vez que fueron afinándose los mecanismos de cooperación y la política exterior maduró considerablemente.

El recuento iniciará en 1958 cuando, en la plenitud de su gobierno, Juscelino Kubitschek (1956-1961) cambió notoriamente el rumbo de la política exterior brasileña. Terminará alrededor de 1983, momento cumbre de una fuerte crisis financiera que modificó las prioridades internas y sobre todo externas del último gobierno militar, el de João Figueiredo (1979-1985). Para surcar estas décadas será importante tomar siempre en cuenta los cambios en el panorama mundial y la manera en que los distintos gobiernos brasileños respondieron a ellos. Por otro lado, los vientos políticos y económicos giraron varias veces en Brasil durante este cuarto de siglo y, si bien esta tesis no pretende analizarlos –siquiera someramente–, mencionarlos servirá para contextualizar también las decisiones en política exterior respecto a la cooperación brasileña.

Desde ahora es esencial apuntar un elemento muy recurrente a lo largo del periodo en cuestión. Se trata de la imagen que Brasil crea de sí mismo como una potencia. Es, por supuesto, una idea anterior al periodo que nos ocupa (Brasil es, al menos desde que Stephan Zweig lo escribió en 1941, “el país del futuro”)¹, pero pareciera que nunca fue sencillo determinar en qué medida Brasil desempeñaba (o desempeñaría) un rol importante en la arena mundial. ¿Potencia emergente, regional o poder medio? Emergente lo ha sido siempre (si hacemos caso a Zweig); para ser potencia regional ha tenido el potencial pero no siempre ha actuado en consecuencia. Y, sugiriendo que una potencia media es un Estado con intereses independientes respecto a la mayoría de los asuntos internacionales y con autonomía suficiente

¹ Stefan Zweig, *Brasil, país del futuro*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1942.

para empujarlos, Brasil ha descubierto que no es una tarea fácil. Hoy día es posible hablar de Brasil como potencia regional gracias a su despliegue comercial, de inversiones, de iniciativas multilaterales y diplomáticas; y, en algunos aspectos, Brasil también es potencia media de relevancia mundial, pero no podemos decir lo mismo de los últimos sesenta años: el camino ha sido largo y tortuoso.

En Brasil, al igual que en toda Europa y en otros países latinoamericanos en proceso de industrialización, la década de los años cincuenta trajo consigo un crecimiento económico considerable. Las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) arrojaron los frutos esperados y la capacidad productiva de manufacturas y bienes de consumo en Brasil se disparó al tiempo que las actividades primarias seguían siendo esenciales para el crecimiento. Fue una década marcada, por ejemplo, por procesos de urbanización (en muchas ocasiones caóticos y desiguales, si bien sobresalen dos ejemplos claros: la capital Brasilia y la sureña Curitiba).

La política exterior del presidente Kubitschek gozó del renovado impulso de una nueva generación de diplomáticos de élite, todos ellos formados en el Itamaraty², que se sentía más cómoda en un ambiente internacional donde Brasil pudiera jugar con diversas opciones comerciales y diplomáticas. Fue así que, a partir de 1958, el gobierno de Kubitschek empezó a criticar ligeramente la hegemonía de Estados Unidos en Sudamérica haciendo llamados para afianzar los lazos económicos y culturales entre los países de la región. Brasil restableció vínculos diplomáticos con Moscú lo cual provocó algunas preocupaciones en la Casa Blanca, todavía republicana. Los temores estadounidenses crecieron con la pasividad, incluso

² El antiguo caserón neoclásico que albergaba al Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, en Río de Janeiro –cuando ésta era capital del país– se conocía como Itamaraty en honor al noble que lo había mandado construir. Desde entonces, es muy común llamar Itamaraty al Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores.

complacencia, con la que Kubitschek reaccionó ante la revolución cubana de 1958/59.³ Pronto Brasil comenzó a interesarse más por los procesos políticos y económicos de países que, como él, eran catalogados como del tercer mundo. Esa simpatía con otros países pobres se nutrió de una explicación del atraso y de la pobreza que ponía en tela de juicio, aunque todavía tímidamente, a los países del Norte, en cierta medida responsables de la no industrialización del Sur. Todos estos elementos alimentaron la Política Exterior Independiente (PEI) de los dos gobiernos siguientes.

Poco a poco fue perfilándose la autonomía como elemento central de la política exterior brasileña. Era importante presentarla no como aislamiento, sino como la opción de involucrarse libremente en asuntos internacionales. Autonomía era (y es) la habilidad de determinar la política nacional con toda libertad, resistiendo los intentos de control externos y adaptándose eficazmente a los cambios del sistema internacional: aprovechar a fondo los positivos y padeciendo lo menos posible los negativos. Para Andrew Hurrell, el progreso hacia esta autonomía fue un objetivo central de los últimos gobiernos democráticos de la época (Kubitschek y sus dos sucesores, Jânio Quadros y João Goulart), gobiernos que coquetearon con la idea de ver a Brasil como una potencia media en los asuntos internacionales⁴.

La década de los años sesenta inició con importantes reajustes en todo el mundo. La gran mayoría de las colonias africanas consiguieron su independencia en 1960 ó 61, lo que finalmente obligó a las ex metrópolis europeas a redefinir sus mecanismos de contacto con África y Asia. La ola de descolonización entregó nuevos espacios a la Guerra Fría: tanto Estados Unidos como la Unión Soviética (aunque en un inicio con mucha cautela y aparente desinterés) buscaron expandir sus áreas de influencia apoyando a ciertos gobiernos africanos

³ William D. Rogers, *Brazilian Foreign Policy since 1964: From Close Alignment with the West to Assertive Independence*, University of Virginia, 1984, p. 22.

⁴ Andrew Hurrell, *The Quest for Autonomy: the Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985*, Oxford, OUP, 1986, p.3.

que pudieran permitirles mantener un equilibrio de poder en la región. Para los países emergentes como Brasil, las independencias africanas y asiáticas abrieron nuevos horizontes comerciales y diplomáticos. En una época en la que prácticamente todo el planeta estaba obsesionado con el crecimiento económico (generalmente sostenido después de la Segunda Guerra Mundial) y el desarrollo, Brasil intentó aprovechar estos impulsos internacionales para crear vínculos que repercutieran positivamente en su propio progreso económico.

Fue en este contexto que nació la Política Exterior Independiente (PEI) brasileña. *Grosso modo*, se trató de un planteamiento político que concilió las prioridades económicas internas con el afán de ganar un lugar relevante en el sistema internacional. La formulación de la PEI partía de dos supuestos esenciales. El primero, que la autonomía brasileña era pilar para incrementar la participación de Brasil en los foros multilaterales y obtener mayores beneficios de cada relación bilateral. El segundo, que la PEI favorecería directamente al desarrollo nacional, a la vez que éste permitiría profundizar las redes diplomáticas brasileñas y cosechar buenos frutos de los nuevos acuerdos políticos y económicos. Era, en suma, un planteamiento bidireccional entre el progreso económico nacional y la diversificación de vínculos mundiales⁵. En ningún momento la PEI buscó menospreciar las fuertes relaciones que Brasil ya tenía con otros países (en particular los occidentales), pero sí decidió dedicar mayor atención a países que, como él, definían al desarrollo como meta prioritaria.

Y es así que nació la primera característica ideológica, o al menos discursiva, de la PEI. Para aprovechar los impulsos internacionales y el entusiasmo de los países más pobres respecto al desarrollo, Brasil formuló muy pronto la idea de que el desarrollo, para ser efectivo, debía ser mutuo y que, por lo tanto, mientras éste fuera meta común de los países pobres, Brasil

⁵ Rogers, *op. cit.*, p. 25.

colaboraría con ellos en pos del crecimiento y el progreso⁶. Casi de inmediato surgieron algunas afinidades políticas con los países que en ese entonces eran catalogados todos como tercer mundo. La diplomacia brasileña bajo el gobierno de Quadros hizo suyas reivindicaciones como el antiimperialismo, la descolonización y el derecho a la autodeterminación de todos los pueblos. Por otro lado, jamás estuvo en duda la identificación de Brasil con Occidente, tanto en términos culturales como políticos y económicos. No debería tratarse de una ambigüedad de la PEI, sino al contrario, pues Brasil jamás descuidó sus vínculos comerciales con Europa, Estados Unidos o Japón (de hecho, la inversión extranjera de estos países no dejaba de crecer), a la vez que logró diversificar –aunque fuera sólo someramente al principio– las fuentes de algunas materias primas o avances tecnológicos.

Andrew Hurrell presenta a la PEI como un elemento de eterno rechazo a los Estados Unidos y el ejercicio de su hegemonía en el continente (por ejemplo, mediante el apoyo diplomático brindado al recién nacido régimen revolucionario en Cuba)⁷. Para él, Brasil intentó, a lo largo de esos años, alejar a Estados Unidos del panorama político sudamericano. Sin embargo, las razones que explican la consolidación de la PEI son más complejas. Me parece más adecuado pensar que el sistema internacional presentaba, en esos años, condiciones ideales para que Brasil apostara por la diversidad, la autonomía y la búsqueda de mayores márgenes de maniobra en sus relaciones internacionales. El gobierno de Quadros, aunque muy breve, sentó las bases para que Goulart, quien ya había sido vicepresidente bajo Kubitschek, diera continuidad a una PEI que combinó con relativo éxito compromisos políticos e inclinaciones ideológicas con provechosos impulsos comerciales. Sin duda la PEI produjo

⁶ Henrique Altemani de Oliveira y Jose Augusto Guihon Albuquerque, *A política exterior do Brasil na visão dos seus protagonistas*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p.48.

⁷ Hurrell, *op. cit.*, p. 56.

algunos roces políticos con Estados Unidos, pero difícilmente fue una política de rechazo total al gigante del Norte. La presencia económica y diplomática de Washington era importante, al grado que Kubitschek había promovido con mucho interés las inversiones estadounidenses en Brasil. Además, respecto a temas esenciales, como el comercio bilateral, la no alineación política con países comunistas o el compromiso mundial con la independencia de las colonias europeas, jamás hubo desacuerdos problemáticos.

Es cierto que, como en muchos casos a lo largo y ancho del mundo, la política exterior sirvió también de fachada para desviar la atención de los problemas radicales (como desigualdad, miseria urbana, contaminación y pauperización del trabajo agrario) que el desarrollo dispar trajo consigo en Brasil. Pero sería injusto decir que la PEI descuidó las prioridades del crecimiento económico brasileño: la tasa promedio de crecimiento del PIB entre 1960 y 1970 fue 6.2%.

No es sencillo definir qué elementos de la PEI podrían catalogarse como ejercicios de cooperación con otros países. En un sentido muy amplio de la cooperación internacional, incuestionablemente son los acuerdos comerciales y las iniciativas diplomáticas que Brasil mantuvo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (pronunciamientos a favor de la descolonización, entre otros) ejemplos de cooperación. Pero no es suficiente para hablar de cooperación para el desarrollo. En ese momento Brasil no había formulado todavía ninguna definición ni estrategia respecto a la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, algunos países africanos firmaron acuerdos de colaboración cultural y académica con Brasil (véase el cuadro a continuación). Durante los años sesenta nacieron varias becas para que estudiantes africanos y latinoamericanos terminaran sus investigaciones en Brasil. Era todavía tímido, pero fue el comienzo de un acercamiento más firme con los países pobres mediante la cooperación.

Cuadro I. Acuerdos de cooperación entre Brasil y países africanos durante los años sesenta

Senegal, septiembre 1964	Acuerdo de cooperación cultural. Acuerdo comercial y tarifario.
Costa de Marfil, 1968	Acuerdo de cooperación económica y comercial, sobre todo respecto a la producción y comercialización del cacao, producto del cual Costa de Marfil depende de manera importante.
Zaire (hoy República Democrática del Congo), 1968	Inicio de relaciones diplomáticas con el régimen dictatorial de Mobutu, acuerdos comerciales y de cooperación técnica para agricultura y minería.

Fuente: Paulo Fagundes Vizentini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998, pp. 376-79.

En abril de 1964 el ejército brasileño condujo a sus tropas hasta la capital y tomó el control del gobierno mediante un golpe de estado. Los militares gobernaron dos décadas entre 1964 y 1985, pero sería absurdo suponer que su gobierno fue monolítico e invariable. Por supuesto que hubo características comunes a cada fase del gobierno militar (la represión interna y la censura a la oposición política, por ejemplo), pero en lo que respecta a la política exterior las diferencias son considerables. Cuando los militares tomaron el poder e impusieron al mariscal Humberto de Alencar Castelo Branco en la presidencia, la prioridad fue borrar todos los legados posibles del gobierno democrático anterior. Muy pronto, para que la diferencia con la PEI —que de hecho sí esperaba acercamientos con Estados Unidos en la arena multilateral— fuera evidente, la política exterior dio un giro radical hacia posiciones completamente anticomunistas y pro occidentales. El ministro de Relaciones Exteriores de Branco, Juracy Magalhães, solía insistir en que la relación prioritaria de Brasil era la que mantenía con Estados Unidos, que se caracterizaba por ser de “cooperación intensiva” en temas como la seguridad colectiva, el comercio y la unidad hemisférica. Identificar a Brasil con la cultura occidental fue una premisa esencial del primer periodo militar (1964-67) y el apoyo incondicional a las potencias capitalistas no se hizo esperar. Brasil colaboró con la invasión estadounidense a la República Dominicana en 1965 y justificó siempre la guerra en Vietnam de

la misma manera que rompió relaciones con Cuba y la República Popular de China. Durante esa época era común pensar que la política exterior de Branco era realista y pragmática, pues, se sugería, el mayor interés brasileño seguía siendo el comercio y las acciones del Itamaraty perseguían esa meta de manera casi apolítica⁸. Pero un compromiso tan evidente y firme con Estados Unidos no podía ser sólo pragmático. El feroz anticomunismo de la política exterior de Branco no sólo enterró la PEI de los gobiernos anteriores, sino que la consideró irresponsable y contraria al verdadero interés nacional. Resulta irónico, por supuesto, que la mancuerna Branco-Magalhães haya atacado firmemente la ideologización de la PEI de Goulart y Quadros y, a la vez, haya impulsado una política exterior profundamente sesgada por otros principios ideológicos.

En 1967 los militares dejaron entrever sus propias fracturas internas. El grupo nacionalista y anticomunista, la *Linha Dura*, había controlado prácticamente todos los ministerios del gobierno de Castelo Branco, así como buena parte de los altos cuadros del Itamaraty (aunque no los funcionarios medios y bajos, muchos de ellos formados durante la época de la PEI). Pero en 1967 sobresalió, de entre los oficiales del ejército, un grupo más moderado, pragmático, un tanto burgués y, sobre todo, interesado en los cambios políticos del planeta. Este bando, llamado *Grupo Sorbone*, defendía una distensión gradual de la política exterior brasileña, justificada sobre todo por los aires de cambio en el sistema internacional⁹. El gobierno de Artur da Costa e Silva (1967-69) recuperó el discurso desarrollista de la política exterior pero fue muy cuidadoso de no impregnarle ningún ingrediente ideológico y, sobre todo, de no alejarse ni un ápice de la retórica culturalista respecto a la pertenencia a Occidente.

⁸ Rogers, *op. cit.*, p. 81.

⁹ A finales de la década de los años sesenta, la tensión entre las dos superpotencias disminuyó. Poco a poco fue matizándose la cerrazón que había producido la crisis de los misiles y, cuando Estados Unidos invadió Vietnam, la Unión Soviética no reaccionó de manera violenta ni radical. Era pues el inicio de la distensión en el mundo y los efectos de ésta comenzaban a sentirse poco a poco.

Bajo el atractivo mote de “diplomacia de prosperidad”, Costa e Silva facilitó la diversificación de los contactos comerciales brasileños, del mismo modo que se acercó tímidamente a algunas de las propuestas de los países en vías de desarrollo. En 1968 Brasil participó en el segundo gran ciclo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), cosa que el gobierno anterior se había negado rotundamente a hacer. Ahí, los diplomáticos brasileños defendieron algunas demandas de los países del Sur relativas a una mayor cooperación por parte de los países industrializados que tuviera por objetivo principal reducir las inequidades entre el Norte y el Sur¹⁰.

Lo anterior se explica, también, por los cambios favorables en el sistema internacional. Los gobiernos de Costa e Silva y su sucesor, Emilio Garrastazu Médici (1969-74), debieron aceptar que si incluso los Estados Unidos reconsideraban su posición y concretaban acercamientos y acuerdos con China y la Unión Soviética, entonces Brasil debía aprovechar las nuevas posibilidades diplomáticas y comerciales que esto ofrecía. Crecientemente, el comercio con el bloque socialista y el Este de Asia gozó del apoyo del gobierno, quien lo vio siempre como una oportunidad más para mejorar las condiciones tecnológicas e industriales del país. En 1966, por ejemplo, el comercio brasileño con Europa del Este representaba 5.3% del total; en 1970 éste alcanzaba 8.1%¹¹. Y, en efecto, los años siguientes fueron excelentes para el crecimiento económico brasileño con alzas anuales de casi 10% del PIB, desarrollos industriales y construcción de puertos, carreteras y demás obras de infraestructura.

¹⁰ Hurrell, *op. cit.*, p. 98.

¹¹ *Ibidem*.

Cuadro II. Acercamientos y acuerdos de cooperación entre Brasil y algunos países comunistas durante los años sesenta.

Septiembre de 1965	El Ministro de Planeamiento de Brasil visitó Moscú. Fue el primer contacto oficial con la URSS del gobierno militar. El resultado fue un acuerdo de cooperación económica.
Agosto de 1966	Brasil y la URSS firmaron un protocolo comercial que garantizaba facilidades arancelarias para los siguientes 100 millones de dólares de intercambio comercial.
Enero de 1967	Moscú donó diez millones de dólares a Brasil para equipamiento y capacitación petroquímica. Firma de un protocolo comercial con Polonia. Visita de altos funcionarios brasileños a China.
Mayo de 1967	Firma de un protocolo comercial con Checoslovaquia. Recuperación de las comisiones mixtas para asuntos de tecnología y cultura que ya existían con Yugoslavia en la época de Goulart y Quadros. ¹²

Fuente: Paulo Fagundes Vizentini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, Universidade Federale do Rio Grande do Sul, 1998, pp. 380-82.

Pero el compromiso político con los países del Sur no creció de la misma manera. Brasil se negó a participar en el Movimiento de los Países no Alineados, justificándose porque “el objetivo no era tener una política tercermundista, sino elaborar una política hacia el tercer mundo”¹³. Brasil quería márgenes de maniobra para el comercio, la inversión y la obtención de tecnología que favorecieran el desarrollo nacional pero, a diferencia de los gobiernos de la PEI, no deseaba imprimirle una constante ideológica o política de solidaridad y apoyo a las demandas de los países del Sur¹⁴. Desde una perspectiva económica, sí se trataba del mismo discurso de autonomía de la PEI. Pero en ésta, autonomía era, también, involucrarse libremente en asuntos multilaterales y el gobierno militar no quiso fortalecer tales dinámicas, evitando los contenidos políticos de la idea de autonomía. Tampoco quiso Médici comprometerse con el Sur más allá de los intereses económicos brasileños. Las críticas que

¹² Paulo Fagundes Vizentini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, Universidade Federale do Rio Grande do Sul, 1998, p. 341 y ss.

¹³ Henrique A. de Oliveira y Jose A. G. Albuquerque, *op. cit.*, p. 66.

¹⁴ *Ibid.* pp. 75-77.

Brasilia hacía al GATT o a los países de la OCDE por mantener elevados aranceles sobre las exportaciones de países del Sur, negándose a que los países más pobres los cobraran al importar mercancías, podían ser malinterpretadas por algunos Estados como muestras de solidaridad con los países en desarrollo, pero eran, en todo caso, efectos colaterales. En esa sintonía, Andrew Hurrell hablaba de una política exterior “que afianzaría pero jamás politizaría los contactos con el tercer mundo”.¹⁵ Gibson Barbosa, ministro de relaciones exteriores bajo el mando de Médici, dirigió una política que ejemplifica muy bien esta dicotomía entre la búsqueda de socios y contactos comerciales y la importancia de mantenerse al margen de las posiciones políticas e ideológicas en pugna. Barbosa realizó un largo viaje por África en 1973 y firmó todo tipo de acuerdos comerciales, de inversión en infraestructura, culturales, educativos y tecnológicos, pero jamás insinuó que Brasil criticaría a Portugal (todavía imperio en esas épocas), a Sudáfrica (por mucho, el mayor socio comercial de Brasil en el continente, incluso con un significativo intercambio de armas¹⁶) ni a Israel en su eterno combate con las organizaciones políticas palestinas, pues los militares brasileños consideraban a Israel el garante de la estabilidad en el Medio Oriente y el baluarte de Occidente (además, claro, que eso

¹⁵ Hurrell, *op. cit.*, p. 178.

¹⁶ Si bien Sudáfrica, bajo el *Apartheid*, era el mayor socio comercial de productos bélicos de Brasil, otros países africanos también se le acercaron buscando comprar armas más baratas que en Europa o en Estados Unidos. Además, en esa época, Brasil no imponía condiciones políticas a la venta de armas, aparte de las que el Consejo de Seguridad suele verificar. (Wayne A. Selcher, “Dilemas de política en las relaciones de Brasil con África: ejemplo de obstáculos en las relaciones Sur-Sur”, en *Foro Internacional*, vol. 23, núm. 1, pp. 19-39.)

1977	Brasil vendió armas y aviones a Libia que fueron usadas en su conflicto fronterizo con Egipto.
1980	Libia compró armas a Brasil para invadir Chad.
1981	Brasil vendió armas para infantería a Irak, en guerra contra Irán.
1978 <i>(vetado por El Consejo de Seguridad)</i>	Somalia intentó comprar bombarderos a Brasil para someter a Etiopía.
1979 <i>(vetado por El Consejo de Seguridad)</i>	La Rodesia de Ian Smith (también racista como el <i>Apartheid</i> sudafricano) estuvo a punto de conseguir armas brasileñas para derrotar a las guerrillas negras.

implicaría crear una tensión más con Estados Unidos). En suma, Médici y Barbosa no tenían la intención de presentar ninguna posición política o credencial ideológica en particular.¹⁷

La llegada de Ernesto Geisel (1974-79) a la presidencia coincidió con la crisis mundial del petróleo. En los años anteriores, Brasil había crecido a ritmos sorprendentes (cada año entre 1969 y 1973 su PIB creció a más de 9% anual) al igual que su sed de recursos naturales e inversiones externas. Por poner un ejemplo, en 1967 Brasil importaba 24% del petróleo que consumía; en 1974 la cifra era 75%. El crecimiento de la industria (Volkswagen llegó a producir un millón de automóviles en 1973 a comparación de 150 mil en 1966), de la infraestructura carretera, portuaria y aérea y el mayor consumo de la población fueron factores que definitivamente acentuaron la dependencia brasileña respecto a los hidrocarburos del extranjero¹⁸. Y la crisis de la OPEP de 1973 fue una calamidad para las finanzas brasileñas porque el gobierno, en vez de reajustar sus importaciones petroleras (y así quizá poner en riesgo los niveles de crecimiento antes conseguidos), decidió contratar infinidad de préstamos internacionales, lo que a la larga fue catastrófico para la deuda externa brasileña.

Pero la crisis petrolera fue también un importante impulso para profundizar la diversificación de relaciones y contactos con países en desarrollo. Si el Medio Oriente se convertía en un vendedor exigente, países como Nigeria, Gabón y Angola (a partir de 1975, año de su independencia) podían ser los nuevos proveedores de Brasil, quien aprovecharía sus precios más competitivos y su cercanía geográfica. Sí, fue el alza de los precios petroleros –y

¹⁷ (*Ibid.*, p. 180). De hecho, en su visita a Nairobi en 1973, Barbosa llegó hasta el extremo de negar la existencia del tercer mundo como ese ente único, capaz de modificar las políticas dominantes en el sistema internacional. “Los activistas del tercermundismo quieren perpetuar la idea de que hay una división perfecta en el mundo entre quienes hacen la historia y quienes la sufren”, dijo Barbosa en esa ocasión, rematando después con una sentencia: “el tercer mundo como unidad no existe porque sería incapaz de reunirse en torno a un solo interés común y supremo”. Desde una perspectiva realista, Barbosa tenía toda la razón. Sin embargo, el descuido de las formas diplomáticas le costó el escepticismo de muchos líderes africanos, quienes no aceptaron de lleno el apoyo brasileño sino hasta el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979).

¹⁸ *Ibid.*, p. 149.

con ellos el aumento de un sinnúmero de materias primas– lo que, en lo inmediato obligó a Brasil a extender sus tentáculos diplomáticos en otras direcciones, pese a que el gobierno defendió siempre el discurso de que los cambios en política exterior debían ajustarse al “gran desarrollo nacional” que el país experimentaba.

Fue así como nació la política exterior del pragmatismo responsable, un empuje multidimensional y en principio no alineado con ninguno de los dos bloques, ni con los No Alineados. La médula del pragmatismo responsable fue, una vez más, la firme convicción de que una política exterior dinámica y activa sería motor para el desarrollo económico interno. En tanto que pragmática, esta política buscaba beneficios a corto plazo con cada una de las relaciones exteriores brasileñas y sin reparo en las ideologías ni en los sistemas políticos de tales países. Se decía responsable porque no sería una política exterior sumisa a presiones exteriores, no sería tampoco abusiva ni oportunista y, sobre todo, no coquetearía con esquemas ideológicos y políticos que pudieran desestabilizar al régimen (como, por ejemplo, el comunismo o el socialismo africano). O bien, como resumió Paulo Vizontini, “era pragmatismo responsable porque Brasil no tenía interés en discusiones semánticas y sí en acuerdos comerciales y tecnológicos”¹⁹. Para Brasil, los contactos económicos con los países en desarrollo se habían convertido en una muy buena opción para profundizar la capitalización de su economía. Al menos en el corto plazo, estos países se habían convertido en un buen mercado para las manufacturas brasileñas y muy buenos proveedores de materias primas. Entre 1975 y 1980 el porcentaje del comercio brasileño con países del Sur respecto al total de sus intercambios ascendió de 30.9 a 42.8%²⁰.

Ahora bien, sin jamás negar que la prioridad de la política exterior debía ser el

¹⁹ Vizontini, *op. cit.*, p. 205.

²⁰ Selcher, *art. cit.*, p. 34.

crecimiento económico y el desarrollo de las capacidades industriales brasileñas, Ernesto Geisel sí marcó algunos tonos políticos en su ejercicio diplomático que, más tarde, podrán incluso rastrearse hasta el gobierno de Lula Da Silva en el siglo XXI. En primer lugar, Geisel sugirió, a diferencia de sus predecesores, que el tercer mundo como identidad política podía aglutinar a los países y generar consensos, de tal suerte que los Estados actuaran en consecuencia con éstos en la arena internacional. Es difícil determinar si Brasil quería, en ese momento, formar parte del grupo heterogéneo del tercer mundo como quisieron Quadros y Goulart. Lo que sí puede aseverarse es que Brasil jugó cautelosamente la carta del posible liderazgo de las naciones en desarrollo sólo para mantener sus relaciones con éstos como una de tantas opciones posibles en el nuevo contexto mundial. Pese a ese recato, es incuestionable que el gobierno de Geisel se identificó mucho más con los países del Sur que cualquiera de sus predecesores militares²¹. También es cierto que las prioridades económicas brasileñas coincidían con lo propuesto por los países pobres organizados: ampliar mercados y perseguir la industrialización nacional. Se trató de una época en la que seguía imperando una idea material del desarrollo, como lo analizamos en el primer capítulo, con la cual coincidían los postulados brasileños respecto al desarrollo económico interno.

En el fondo, sin embargo, los cambios en la política exterior no tuvieron jamás la intención de poner completamente en tela de juicio los esquemas económicos y políticos del sistema internacional, sino que intentaron concentrar la atención brasileña en lo que el Estado consideraba prioritario. En primera instancia, el objetivo era obtener una mejor posición para Brasil en la arena internacional, en un orden ya existente, y no liderar un movimiento crítico y cuestionador del *statu quo* que reestructurase al sistema internacional. En segundo lugar, la

²¹ Hurrell, *op. cit.*, p. 238.

política exterior, como siempre, intentó compensar las debilidades de la política interna²². Así, el gobierno de Médici, aquel que rompió con las posiciones conservadoras y exclusivamente pro occidentales de sus antecesores, fue el más represivo de todos los gobiernos militares ante la oposición brasileña, política, mediática o armada.²³ Es cierto que Brasil reconoció determinados movimientos civiles o armados de inclinación comunista en algunos países del Sur, pero jamás se comprometió –como sí lo hacía Cuba– a apoyar incondicionalmente guerrillas o partidos políticos.

No obstante, el enfoque pragmático de la política exterior brasileña fue aquel que impulsó las primeras grandes iniciativas de cooperación para el desarrollo. Aquello que los gobiernos democráticos de Quadros y Goulart no pudieron realizar por falta de recursos y canales diplomáticos era ahora posible gracias al nuevo potencial industrial, comercial y tecnológico del Brasil militar. Los mecanismos de cooperación, estructurados de tal suerte que pusieran a Brasil cada vez más en una posición intermedia (capaz de coordinar ayuda recibida desde Occidente y de canalizar recursos y esfuerzos hacia países del Sur), se concentraron sobre todo en los temas claves del desarrollo brasileño, pero también en países con quienes los lazos diplomáticos y comerciales mejoraban considerablemente. Fue el caso de China, país que durante los años sesenta era realmente insignificante para el comercio y la política brasileña, pero que en 1977 recibió el honor de ser uno de los primeros países con los que Brasil pondría en marcha un impresionante acuerdo de cooperación aeroespacial que contemplaba el lanzamiento conjunto de satélites y cohetes.

²² La política exterior puede servir para el consumo interno: si la imagen de un país en el exterior mejora, eso puede ser utilizado como capital político para presentar a la población ciertos resultados positivos. Por ejemplo, si un gobierno (como de hecho lo hizo el brasileño) argumenta que el crecimiento económico del que goza la población –aun si éste es desigual y es una construcción social más que una realidad tangible para todos– se debe, en parte, al despliegue de una política exterior más firme, entonces ésta puede compensar el posible descrédito de algunas políticas internas, sociales o económicas (o, incluso, la represión política que existía en Brasil).

²³ Selcher, *art. cit.*

Muchos esfuerzos brasileños se concentraron en América Latina, como el acuerdo hidroeléctrico con el gobierno militar argentino que, en 1979, allanó el terreno para las grandes presas hidroeléctricas de la cuenca del Paraná y las caídas del Iguazú (Paraguay, país que se benefició de la cooperación brasileña en este rubro, es hoy día el único país que obtiene toda su energía eléctrica de fuentes hidráulicas). Bolivia y Paraguay firmaron también acuerdos de cooperación técnica con Brasil a finales de los años setenta, del mismo modo que en 1978 nació la Iniciativa Amazónica, una propuesta diplomática, científica y tecnológica que conjuntó a varios países sudamericanos en torno a la conservación y explotación mesurada de los recursos naturales del Amazonas. Pero no sólo Latinoamérica se favoreció de los impulsos brasileños de cooperación²⁴. Como veremos con mayor detalle en el capítulo siguiente, África fue, desde 1972-73, receptora de importantes iniciativas brasileñas en materia de cooperación técnica agrícola, en salud e infraestructura industrial, así como programas de intercambios académicos, culturales y, en última instancia, de apoyo financiero y créditos mediante instituciones bancarias que nacieron exclusivamente para ello.

El último de los gobiernos militares, el de João Figueiredo (1979-85) empezó por dar seguimiento a los mecanismos de cooperación y diversificación de la política exterior que Geisel había construido. El Brasil de Figueiredo volvió a gozar de un muy buen momento económico entre 1979 y 1981, aunque podría considerarse, también, como una época de irresponsabilidad financiera y presupuestal que precedió a la gran crisis financiera que, al igual que en muchos países latinoamericanos, condenó el crecimiento y la movilidad social de millones de individuos durante más de una década. Además de la crisis económica con la que debió enfrentarse durante la segunda mitad de su gobierno, Figueiredo decidió no profundizar

²⁴ Fagundes Vizentini, *op. cit.*, pp. 203 y 219.

en los esfuerzos de apertura y diversificación diplomática de Brasil. El sistema internacional tampoco permitió un amplio margen de maniobra como en años anteriores, pues la tensión entre las potencias recrudeció a raíz de la invasión soviética a Afganistán, la revolución islámica en Irán y la chispa nicaragüense de revolución socialista que amenazaba con iluminar a toda Centroamérica. La crisis interna brasileña era, a su vez, sólo una pieza del complicado rompecabezas financiero global: además de América Latina, muchísimos países africanos se sumieron en una profunda crisis, favorecida también por los feroces programas de ajuste promovidos por el Fondo Monetario Internacional y la ola neoliberal que desde Washington y Londres buscaba redefinir muchos esquemas económicos en el mundo. Prácticamente toda la década de los años ochenta significó un retraimiento de la política exterior brasileña, limitada, en todo caso y a finales de la década, a las iniciativas de integración latinoamericana –sobre todo una vez que la democracia volvió a Brasil en 1985. Las grandes iniciativas diplomáticas y los proyectos de cooperación técnica para el desarrollo debieron esperar al menos dos décadas para convertirse nuevamente en un ingrediente esencial de la política exterior brasileña.

Los primeros gobiernos democráticos apostaron a la estabilización macroeconómica de Brasil antes de aventurarse nuevamente en empresas comerciales que no habrían sido necesariamente exitosas, visto que también el continente africano se hundía en una crisis estructural provocada, entre otros factores, por los planes de ajuste del FMI. Itamar Franco, Collor de Mello y Fernando Cardoso prefirieron reconstruir la base industrial y manufacturera de Brasil, mitigar los efectos de una deuda externa rampante y favorecer las inversiones extranjeras en sectores económicos que fueran estratégicos para Brasil. Entonces el comercio exterior se concentró en aquellas regiones del mundo que seguían siendo socios indiscutibles y que podían seguir proveyendo importantes avances tecnológicos, maquinarias y bienes de capital, así como consumir ampliamente las materias primas y las pequeñas

manufacturas brasileñas. Los países del Sur fueron momentánea y parcialmente olvidados, a excepción clara de Sudamérica, en particular el Cono Sur. Brasil fue el motor indiscutible de los procesos de integración económica y comercial en la región. El Mercosur nació con el empuje argentino-brasileño y fue una de las bases de consolidación de las economías de la región, que por primera vez contaban con un mercado común firme y dinámico. África, en este nuevo esquema, tenía muy poco qué ofrecer.

Una vez más, el discurso predominante sobre el desarrollo económico de los países tiene efectos importantes en la política brasileña, de tal suerte que se confió en que la salud macroeconómica y financiera, sumada al crecimiento de inversiones y comercio, sería un buen aliciente para el desarrollo. También fue importante la nueva ola de discursos democrata-liberales que, a partir de la caída del muro de Berlín, crearon optimismo y confianza en torno a la democracia y los derechos humanos como condiciones óptimas para lograr el desarrollo de los pueblos. Brasil no fue ajeno a tales impulsos y los primeros gobiernos democráticos después de 1985 agregaron a su política exterior los matices acerca de desarrollo, democracia y libertad que empezaban a fortalecerse en el mundo entero. En suma, los momentos de cambio político e ideológico en Brasil respecto al desarrollo (y en ocasiones también respecto a la cooperación), al menos en esta época, fueron coincidentes con las nuevas tendencias internacionales. Brasil estaba inserto, prácticamente en todos los sentidos, en la gran arena mundial.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO EN LOS TÉRMINOS DEL BRASIL CONTEMPORÁNEO

Uno de los desafíos de política exterior que el presidente Lula se impuso es presentar una perspectiva no hemisférica de los asuntos mundiales. A su modo de ver, la dicotomía Este-

Oeste era irrelevante para ciertos arreglos internacionales, así como también lo era la división estricta entre Norte y Sur²⁵. Es sin duda cierto que Brasil se ha planteado combinar cierta neutralidad con una mayor participación en asuntos mundiales más allá de las divisiones cartográficas, pero también es cierto que Brasilia ha acusado con frecuencia a los países ricos de no respetar sus propias responsabilidades respecto a temas vitales, tales como la seguridad económica colectiva y la cooperación para el desarrollo. Estas imputaciones son quizá exageradas, primero que nada porque los países industrializados siguen siendo, por mucho, los mayores donantes en materia de cooperación y sus programas de desarrollo arrojan resultados desde hace varias décadas. Además, Brasil ha hecho suyos muchos elementos de la concepción de la cooperación para el desarrollo de los grandes países donantes, sobre todo en lo que respecta a las ideas de apoderamiento, rendición de cuentas y colaboración en términos paritarios que ya la declaración de París de 2005 entre miembros de la OCDE proponía.

Por otro lado, desde los años setenta y todavía hoy día, para Brasil no es impedimento alguno sortear la dicotomía entre receptor y donante aludiendo a sus responsabilidades como poder regional y motor de crecimiento. A la fecha, Brasil sigue recibiendo numerosos programas de cooperación técnica y para el desarrollo dedicadas, sobre todo, a sus regiones más pobres del Noreste. Japón, Alemania, Francia y Estados Unidos son los mayores socios de Brasil en términos de cooperación recibida, elemento que va de la mano con las muy buenas relaciones diplomáticas y comerciales que Brasilia mantiene con cada uno de ellos. En particular Alemania y Japón, grandes aliados y amigos brasileños desde hace varias décadas (Alemania cooperó intensamente con Brasil cuando éste buscaba desarrollar tecnología nuclear), son hoy día promotores de mecanismos de cooperación triangular hacia países pobres. Así, como lo explorará el último capítulo, capitales alemanes y experiencias brasileñas

²⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil, *Resumen ejecutivo de la política exterior del Presidente Lula*, Brasilia, 2010. Disponible en www.mre.gov.br

se conjugan en proyectos de cooperación en varios países latinoamericanos y africanos. Eso no evita que Brasilia reconozca sus propios problemas sociales y sus carencias económicas, y es precisamente por lo anterior que busca perfeccionar sus esquemas de cooperación tanto como una herramienta de la cual también se beneficiará (por ejemplo, facilitando la exportación africana de materias primas a Brasil), sino porque considera que estos dispositivos resultan más apropiados para lidiar con los problemas muy particulares de los países en desarrollo. En concreto, el primer objetivo de tales dinámicas de cooperación según el gobierno brasileño es alcanzar las metas del desarrollo que cada país se propone a la vez que expandir y profundizar los horizontes comerciales de Brasil. Además, vista desde Brasilia la cooperación para el desarrollo es un proceso de constante actualización y mejora de sus propias capacidades industriales, comerciales y, en particular, diplomáticas²⁶.

Además, las iniciativas de cooperación para el desarrollo no carecen de un bagaje epistemológico de lo que puede, efectivamente, entenderse por desarrollo, porque en Brasil tanto la academia como la administración federal han propuesto nuevos elementos teóricos que enriquezcan la definición del desarrollo. Brasil propone abiertamente que algunas de las necesidades humanas primordiales y no ligadas exclusivamente a temas económicos, también deben ser consideradas como prioridades del desarrollo. Así, el combate a las enfermedades, la lucha contra la pobreza y la colaboración técnica y científica adecuada a las condiciones geográficas y climáticas de los países del Sur se convierten en elementos importantes de un intento por redefinir o, mejor dicho, complementar y actualizar la visión tradicional de que desarrollo es sobre todo crecimiento económico y material²⁷. Hay una tendencia clara por parte de Brasil a compartir las definiciones que, desde los años noventa, son propuestas por las

²⁶ Darly Henriques Da Silva, “Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50 (2007), núm. 1.

²⁷ Paulo Fagundes Vizentini y Analúcia Danielevicz Pereira, *The African Policy of Lula's Government*, Universidad Federal de Río Grande do Sul, 2008, (manuscrito).

agencias internacionales de cooperación, como el PNUD, respecto a la importancia de las dimensiones comunitarias y humanas en la idea del desarrollo.

Me parece que lo anterior, pese a que también refleja importantes similitudes, dibuja algunas diferencias entre la definición brasileña de cooperación para el desarrollo y la formulada por los países industrializados, pues es explícito que los programas de ayuda y cooperación serán orientados por las prioridades del desarrollo nacional brasileño –además de intentar constantemente ampliar el significado del desarrollo mismo–, lo que quizá los vuelve más selectivos que los de otros modelos de cooperación internacional²⁸. Por otro lado, como bien sugiere Alcides Costa, es el éxito de Brasil en términos de sus capacidades científicas, tecnológicas e institucionales lo que le permite posicionarse como donante²⁹. Así, la cooperación para el desarrollo por parte de Brasil puede comprenderse como un proceso bidireccional que, por un lado depende de los propios avances brasileños en términos de desarrollo y, por el otro, le permite mejorarlos y actualizarlos: para Bruno Ayllón, la diplomacia solidaria de Lula buscó poner a disposición de otros países las experiencias y los conocimientos de las instituciones brasileñas abocadas al desarrollo. La cooperación para el desarrollo es, en el fondo, un conjunto de iniciativas que tienen por objeto el aprendizaje mutuo, el intercambio de conocimientos y experiencias y, por supuesto, la búsqueda de mejores niveles de desarrollo para todos los actores involucrados en las dinámicas de cooperación. El gobierno de Lula se refirió a los vínculos de cooperación como “asociaciones para el desarrollo” cuyo éxito descansaba en el enfoque dirigido a realizar acciones estructurales en los países socios en pos

²⁸ Tom Forrest, “Brazil and Africa: Geopolitics, Trade and Technology in the South Atlantic”, en *African Affairs*, vol. 81 (1982), núm. 322, pp. 3-20.

²⁹ Alcides Costa Vaz, “La experiencia de Brasil en cooperación para el desarrollo: trayectoria e institucionalidad”, en Alcides Costa Vaz en Citlali Ayala y Jorge Pérez (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, México, Instituto Mora, 2009, pp. 202 – 228.

del desarrollo humano, social y económico³⁰.

El presidente Lula y su ministro de Asuntos Exteriores, Celso Amorim, dejaron muy claro que un objetivo importante de la cooperación técnica –la rama de la cooperación internacional más practicada por el gobierno brasileño– era mantener el compromiso con, y las contribuciones a, el crecimiento y fortalecimiento económico y político de sus países socios³¹. Cooperación técnica para las autoridades brasileñas era y sigue siendo la acción estratégica que busca provocar impactos positivos sobre los estándares de vida de la gente, el desarrollo social y los niveles de crecimiento económico sostenible. Brasil quiere colaborar cambiando las estructuras de los sistemas de producción en los países más desfavorecidos para superar los desafíos al desarrollo humano³². Esto último corresponde al elemento estructuralista que Luiz H. Pereira da Fonseca, embajador-director de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), propone como parte de una definición triangular de la cooperación para el desarrollo según Brasil. En primer lugar, ésta es realista en cuanto la cooperación para el desarrollo es útil para la consolidación y difusión del poder suave brasileño ante sus socios y ante los organismos multilaterales, como discutiremos más adelante. En segundo lugar es estructuralista en tanto que reconoce una construcción del sistema internacional que identifica claramente a los países del Sur como periféricos, una realidad que los obliga a hacerse cargo de las transformaciones que requieren para su propio desarrollo. En tercer lugar esta definición incluye un elemento idealista: también los pobres y los más pobres pueden aportar algo muy valioso en pos de la

³⁰ Bruno Ayllón Pino, “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, en *ARI*, publicación sobre cooperación y desarrollo del Real Instituto Elcano, núm. 145, octubre 2010.

³¹ Según David Rothkopf de *Foreign Policy*, Amorim es el mejor ministro de Relaciones Exteriores del mundo (7 de octubre de 2009, <http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/>). Amorim sirvió dos años bajo el gobierno de Itamar Franco entre 1993 y 1995 y fue ministro durante todo el gobierno de Lula.

³² Agencia Brasileira da Cooperação, *Ações de Cooperação Internacional Realizadas pelo Brasil*, Brasília, Ministerio de Relações Exteriores, 2009.

solidaridad y el desarrollo colectivo³³.

Así, la palabra clave de los discursos de la diplomacia brasileña es solidaridad; solidaridad con las necesidades y las expectativas de los países socios (países receptores de ayuda brasileña). El acento recae constantemente sobre la insistencia en que Brasil no busca ganancias y que sus mecanismos de cooperación técnica, dentro del marco de la cooperación Sur-Sur, intentan transferir conocimientos, tecnologías y experiencias sin exigir ningún pago a cambio, al menos con dinero. En esa sintonía, la ABC sugiere que “la cooperación brasileña no es ni paternalista ni lucrativa; el objetivo principal es fortalecer las instituciones de nuestros países socios”³⁴. Quizá la insistencia en que no es una actividad lucrativa está fuera de lugar: prácticamente nadie se atrevería a sugerir que la cooperación para el desarrollo deba ser lucrativa en el sentido más frío y calculador, pero eso no significa necesariamente que siempre sea mutuamente benéfica. No obstante, pareciera que lo que se quiere matizar es el hecho de que Brasil, como todo país donante, también tiene intereses y áreas en las cuales ganar. Por un lado Brasilia no negará que puede ganar mucho gracias a sus propias iniciativas de cooperación porque, como lo plantea precisamente la idea de la cooperación Sur-Sur, el aprendizaje es mutuo y constante entre los actores involucrados. Por otro lado, debemos ser cuidadosos al discernir los discursos oficiales de la práctica. En el fondo Brasil sí tiene muchos intereses que defender y la cooperación para el desarrollo se ha convertido, como abundaré más adelante, en una herramienta muy importante para obtener ganancias en el plano comercial, diplomático y, en general, del ejercicio del poder suave. Por ejemplo, desde los años setenta los vínculos entre Brasil, Angola y Nigeria han sido fuertes pese a las diferencias políticas porque el petróleo ha sido el eje central de la relación; la manera en la que los productos brasileños (programas de

³³ Luiz Henrique Pereira da Fonseca, “La visión de Brasil sobre la cooperación internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, año 2008, núm. 22, pp.63-77.

³⁴ Agencia Brasileira da Cooperação, *op. cit.*

televisión, ropa, deportes, literatura, electrodomésticos) inundan las tiendas de las clases medias y altas en Maputo y Praia sirve también a Brasil para consolidar una imagen y el ejercicio de su poder suave. Nada de eso es un secreto: ABC dice explícitamente que uno de los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo es fortalecer la presencia de Brasil en el mundo, especialmente en América Latina y África³⁵.

Antes de ir más lejos, es pertinente detenernos un momento a analizar un par de ideas que han surgido en los párrafos anteriores y que son medulares para el entendimiento de la posición brasileña respecto a la cooperación para el desarrollo. He hablado de influencia, del fortalecimiento de la presencia brasileña en el mundo y de la profundización de prácticas diplomáticas y económicas que sirvan, también, a los objetivos de la política exterior de Brasilia. Estas ideas podrían resumirse en un concepto, el *poder suave*. Brasil, como las demás potencias emergentes, recurre a instrumentos diplomáticos distintos a las tradicionales exhibiciones de fuerza (guerras o invasiones, clásicas de siglos anteriores, por ejemplo) porque, se argumenta, no cuenta con los componentes tradicionales del *poder fuerte* (gran ejército y poderío militar dispuesto a intervenir fuera de sus fronteras), ni con la intención de ejercer ese *poder fuerte* para conseguir sus objetivos en la arena internacional.

Y bien, el poder suave, en los términos de académicos como Joseph Nye, T.V. Paul y Jamie Bially, es el ejercicio del poder mediante la persuasión y no la coerción; mediante el convencimiento y no la fuerza. Poder a secas puede ser la capacidad que tiene un actor político para conseguir, conscientemente o no, activamente o no, sus intereses, los cuales, a su vez, son resultado de la materialización de sus preferencias, mismas que tienen que ver con lo que este actor espera para conseguir su propio bienestar, su supervivencia o estabilidad (entre Estados podemos hablar del *statu quo*). Parafraseando a Amartya Sen, poder no es tanto la fuerza del

³⁵ Alcides Costa Vaz y Cristina Yumie Aoki, *Emerging Donors in International Development Assistance. The Brazil Case*, Ottawa, International Development Research Center, 2007, p. 9.

individuo o de la comunidad, sino el conjunto (y el uso) de sus capacidades³⁶. Así, entre los Estados podemos sugerir que el poder suave es aquel que no necesariamente afecta a otro actor en un sentido negativo, entendido éste como violencia, destrucción o flagrante violación de su autonomía, entre otros. Por supuesto que, como todo ejercicio de poder, éste implica que se pueda modificar el comportamiento del otro, pero para ello se busca alterar las preferencias de manera persuasiva y no la acción de manera coercitiva. En otras palabras, si poder “duro” significa calcular a cuántos actores se puede perjudicar, someter, obligar a cambiar de actitud, entonces poder suave puede ser, según el actor que lo ejerce, un poder que busque ayudar, convencer, mejorar, siempre y cuando –y podemos ponerlo en términos foucaultianos– el sujeto que recibe ese poder sea susceptible a sus efectos. Es, en palabras de Lukes, “la capacidad de modificar, influenciar o determinar las creencias y deseos de otros, de tal suerte que sean complacientes ante el actor que ejerce el poder”³⁷.

Pero el poder suave no se ejerce siempre como lo indica, en general, la teoría liberal de las relaciones internacionales. Jamie Bially acierta al sugerir que para que una idea sea atractiva para quien está sujeto al poder de alguien más, ésta tiene que construirse con aspectos normativos y, en ocasiones, intransigentes, lo que implica un ejercicio efectivo de poder que implica coerción; por otro lado, el poder suave no lleva siempre a la paz: ¿qué tal si la idea que se quiere impulsar no es aceptada? Estados Unidos puede hacer que la idea de democracia sea atractiva en, digamos, Eslovaquia si los valores que cobijan esa idea son atrayentes y se respaldan con posibles sanciones diplomáticas o económicas, o simplemente porque se vende con éxito la idea del *American way* que incluye democracia, consumo y libertad. Es decir, citando a Bially, “para cosechar poder suave hay que regar conciencia social acerca de nuestros

³⁶ Steven Lukes, “Power and the battle for hearts and minds: on the bluntness of soft power”, en Felix Berenskoetter y M.J. Williams (eds.), *Power in World Politics*, Londres, Routledge, 2007, pp. 84-97.

³⁷ *Ibid.*, p. 90.

propios valores”³⁸.

En definitiva, el poder suave sí se convierte en uno de los objetivos de la política exterior de las potencias emergentes que no pueden o no quieren recurrir a mecanismos más violentos o de coerción. El éxito, entonces, radica en un adecuado balance de tres elementos. Por un lado, la cultura del país que ejerce ese poder debe ser ciertamente atractiva (pensemos, aunque resulte banal, en el fútbol, la samba, el carnaval o las playas brasileñas); enseguida, debe haber congruencia entre los valores e ideales que promueve y los que efectivamente pone en práctica; por último, ese poder debe ser visto como legítimo en el exterior o quizá como una referencia a seguir. Ahora bien, ¿cuenta Brasil con estas características para consolidar su poder suave? Es cierto que se habla mucho del despliegue cultural brasileño, tanto en Latinoamérica como en los países lusófonos de África; la Copa del Mundo de 2014 y las Olimpiadas de 2016 serán un escenario excepcional para proponer al mundo una imagen cultural, artística y social del Brasil moderno.

Es para completar los demás aspectos, la legitimidad internacional como un ejemplo o un modelo a seguir en ciertas veredas, para lo que la cooperación para el desarrollo puede servirle a Brasil. Al ser un ejercicio que inevitablemente recurre a ciertos valores (solidaridad, colaboración, desarrollo mutuo o paz), Brasil puede hacer que sus propios intereses y preferencias parezcan atractivos ante los ojos de otros países mediante programas de cooperación y convenios paritarios de inversión, comercio o intercambio cultural. Consolidar un liderazgo propositivo y activo y, sobre todo, convencer a otros Estados de que la cooperación brasileña es un proceso bidireccional que implica beneficios compartidos es parte de la estrategia brasileña que está estrechamente vinculada con el fortalecimiento y efectividad de su poder suave.

³⁸Jamie Bially Mattern, “Why ‘Soft Power’ isn’t so soft”, en Berenskoetter y Williams, *op. cit.*, pp. 98-125.

Existe, por tanto, una relación entre lo anterior y el hecho de que, como dice Alcides Costa, resultó muy claro que el gobierno de Lula haría lo posible por combinar una política económica versada hacia los mercados exteriores (y, por lo tanto, con un enfoque económico muy liberal) con un principio desarrollista que implica, entre otras cosas, un rol importante del Estado brasileño al momento de regular los procesos económicos. Además, Lula esgrimió con bastante éxito ideas de universalismo y solidaridad con el Sur y sus problemas de desarrollo. La suma de estos ingredientes tan disímiles fue quizá la idea central de que la cooperación internacional para el desarrollo debía, entre otras cosas, cumplir con el objetivo de incrementar las capacidades económicas brasileñas y la participación del país (de los sectores público y privado) en los mercados internacionales³⁹. Es quizá sensato sentar aquí una precisión. En principio y como lo exploramos en el capítulo primero, la cooperación para el desarrollo es un conjunto de procesos profundos que tienen objetivos a largo plazo en cuanto a la transformación de los esquemas económicos, institucionales y sociales que pueden favorecer el desarrollo social y humano de la población receptora. Y la cooperación a secas es una práctica de homologación de políticas entre dos Estados para llevar a buen puerto algunos objetivos comunes. Entonces es exacto hablar de cooperación comercial (y, por lo tanto, de un vínculo entre la cooperación internacional y el comercio) cuando Brasil conviene con otro país para facilitar el intercambio comercial entre ambos (reduciendo tarifas, contactando productores o incitando a empresarios para que inviertan).

Hay también, aunque menos directamente, una relación entre la cooperación para el desarrollo y el comercio: en el mediano y largo plazos, la cooperación para el desarrollo puede ayudar a mejorar los esquemas de gasto público del Estado receptor, a incrementar el nivel de ingreso de la población gracias a mejoras en el sector productivo, mejorar los estándares

³⁹ Costa Vaz y Yumie Aoki, *op cit.*, p. 24.

educativos y de salud y perfeccionar la infraestructura de comunicaciones y transportes en el país. Todos esos elementos son factores positivos para aumentar el consumo de la población y, por lo tanto, mejorar los intercambios comerciales entre Brasil y el país receptor en cuestión. Entonces, si bien las iniciativas de cooperación comercial no son *per se* programas de cooperación para el desarrollo, es cierto que, a la inversa, existe una relación, pues los proyectos de cooperación para el desarrollo pueden favorecer, después, los intercambios comerciales.

Desde un punto de vista más propositivo, más arriesgado también, Ricardo Seitenfus sugería desde los años noventa que Brasil no podía darse el lujo de reproducir precisamente lo que le reprochaba al Norte: que en vez de hacer de la cooperación para el desarrollo una plataforma para el cambio radical de los marcos tradicionales del sistema internacional, ésta se convirtiera, a causa sobre todo de esquemas asistencialistas, en un mecanismo que a final de cuentas mantuviera el *statu quo* intacto en cuanto que la relación de dependencia y la condición periférica de los países del Sur no cambiaría. Brasil debía “dejar de ser guardián de ese sistema y comenzar a cuestionarlo”, al mismo tiempo que impulsara mecanismos de integración regionales, pues “sólo mediante la cooperación regional pueden profundizarse los procesos de un desarrollo integral”⁴⁰. Finalmente, Seitenfus proponía que la cooperación brasileña para el desarrollo no podía limitarse a los ya viejos modelos de cooperación técnica; había que incursionar en el terreno de la cooperación social, es decir, en los modelos de apoyo y colaboración que renegaban de una visión incrementalista y totalmente materialista del desarrollo y que proponían, muy al contrario, programas de cooperación basados en el fortalecimiento de instituciones educativas, de centros de investigación y desarrollo científico y de políticas públicas dedicadas al combate a la pobreza y la marginación y gestadas en

⁴⁰ Ricardo Seitenfus, *Para uma nova Política Externa Brasileira*, Porto Alegre, Livraria de Advogado, 1994, pp. 133, 134, 136, 154-158.

conjunto. Por un lado, las acciones relativas a lo que podríamos llamar “cooperación social” han cobrado fuerza. Brasil sí ha impulsado proyectos de cooperación para el desarrollo que apuntan en la dirección de la educación y la consolidación del capital social de un pueblo, como proyectos de alfabetización, creación de cooperativas y de asociaciones civiles.

Finalmente, otro de los objetivos que Brasil atribuye a la práctica de la cooperación para el desarrollo es el de expandir la posición del Sur en el sistema internacional y en el panorama político y económico mundial. Al respecto, incluso ha favorecido la hoy muy preciada gobernanza mundial⁴¹, pues busca consolidar una posición de intermediación entre el Norte y el Sur –posición que suele ser aceptada por ambos hemisferios⁴².

DE CÓMO ORGANIZA BRASIL SUS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La ABC es el órgano responsable de gestionar tanto la ayuda recibida del exterior como los proyectos de cooperación destinados a países en vías de desarrollo. Fue creada por decreto presidencial en 1987 para regular la cooperación técnica recibida de agencias multilaterales y países ricos, pero poco a poco logró integrar a sus funciones los procesos de creación, financiamiento e implantación de programas de desarrollo en diversos países. En esa época se definió que una de sus funciones debía ser promover la cooperación técnica vinculando las prioridades de la política exterior con las necesidades del desarrollo nacional, buscando así implementar proyectos de cooperación en prácticamente todas las áreas del conocimiento⁴³.

⁴¹ Se trata de la idea de que el mejor entendimiento entre los Estados, la diplomacia más pacífica y consensuada favorece la acción colectiva respecto a los problemas que aquejan a la sociedad internacional.

⁴² Catrina Schläger, “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil”, en *Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers*, núm. 3, marzo 2007, pp. 2-11.

⁴³ Alcides Costa Vaz, *art. cit.*, p. 207.

Para ello, la ABC recibió mucha ayuda del PNUD, tanto en términos financieros como en cuanto a capacitación y asistencia por parte de sus propios expertos. Así, PNUD, gobierno federal brasileño y universidades brasileñas crearon una serie de planes respecto a la organización de la cooperación para el desarrollo. A finales de la década de los años ochenta nació PROCINT, el programa de la gestión de la cooperación internacional que, entre otras cosas, tenía la tarea puntual de identificar los sectores en los que Brasil tenía una enorme riqueza en recursos humanos, tecnológicos y científicos para después poder aplicarla a las iniciativas de cooperación con el exterior⁴⁴.

Más que una grata coincidencia, me aventuro a pensar que este proceso de reconstrucción de las capacidades de la ABC está estrechamente vinculado con la democratización de la vida política brasileña por al menos una razón: el retorno de la democracia permitió a Brasil expandir nuevamente sus relaciones diplomáticas con países que, en su momento, fueron más escépticos (los países nórdicos, por ejemplo) y condicionar otros vínculos que fueron muy preciados bajo el régimen militar, como la relación cordial con el Apartheid sudafricano. Así, la redefinición de la política exterior a partir de los años ochenta (que incluyó consideraciones respecto a la democracia y los derechos humanos) favoreció un enfoque más participativo e integral en el contexto de la cooperación para el desarrollo, sobre todo porque, a finales de los años ochenta, el paradigma del desarrollo osciló hacia las ideas de desarrollo humano y libertad y democracia como potenciadores del progreso, y no únicamente en torno al libre comercio y las inversiones como recetas para el desarrollo. En septiembre de 1987 el gobierno brasileño y el PNUD adquirieron el compromiso de trabajar juntos en un proyecto que regulara la calificación de los empleados de la agencia y que permitiera evaluar el progreso de las iniciativas en las cuales se habían invertido recursos internacionales. Este fue

⁴⁴ Ricardo Seitenfus, *op. cit.*, p. 165 y s.

un momento esencial para la transformación de los mecanismos de formulación e implementación de la cooperación internacional, tanto la recibida como la otorgada. A partir de ese momento, poco a poco fueron apoyándose las instituciones de investigación científica y tecnológica brasileñas que pudieran colaborar con sus homólogas en el extranjero tomando en cuenta los objetivos delineados por el sector público y la sociedad brasileñas. Conforme creció el rol de donante, Brasil necesitó de un modelo de cooperación con los organismos multilaterales y otros donantes que suplantara al concepto de “cooperación recibida” por el de “creación de asociaciones”, es decir, proyectos de cooperación triangular y multilateral⁴⁵.

No está de más apuntar que Brasil no tiene un ministerio propio de cooperación, a diferencia de algunos países –aunque son los menos, pues en muchos de ellos hay, igual que en Brasil, agencias adscritas al Ministerio de Asuntos Exteriores– con compromisos más antiguos con la cooperación internacional donde ésta forma parte importante del poder ejecutivo, de las discusiones políticas cotidianas e incluso del interés de la sociedad. Es el caso del BMZ alemán (el Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo) o de la NORAD (Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo). En Brasil, la ABC es un órgano del Ministerio de Asuntos Exteriores. Existe, por supuesto, un cierto grado de institucionalización respecto a las iniciativas de cooperación brasileñas, pero quizá no sea tan evidente como en los países industrializados.

A lo largo de las últimas décadas, el gobierno brasileño ha sido responsable de la elección de sus prioridades respecto al desarrollo y propietario de los proyectos de cooperación recibidos, aun cuando éstos son financiados por organismos multilaterales o por agencias de países donantes. Por ello, no debería sorprendernos que la ABC decidiera seguir al pie de la letra una recomendación de Naciones Unidas, producto de una resolución de la Asamblea

⁴⁵ Da Pereira, *art. cit.*, pp. 68-70.

General de 1989, que invita a los donantes a ceder la propiedad de los programas de cooperación a las instituciones de los países receptores, así como a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas acerca de tales planes. Esto significa que Brasil ha tomado en cuenta ciertas consideraciones acerca de la cooperación para el desarrollo propuestas por los organismos de los países ricos, como la OCDE. Si bien no es una relación totalmente simétrica, también es cierto que Brasil ha logrado presentar algunos matices nuevos a la idea mundial de desarrollo, al mismo tiempo que toma para sí varios elementos de otros países. Por ejemplo, Brasilia ha insistido mucho en que los temas educativos, de salud, de soberanía alimentaria y de ecosistemas sustentables se añadan a una definición más elaborada y completa del desarrollo.

Para hacer referencia a las dinámicas de la cooperación para el desarrollo, hago nuevamente referencia a la declaración de París de 2005 que, precisamente, definió nuevos lineamientos de la cooperación internacional, principalmente en torno a las ideas de copropiedad y transparencia de los programas de desarrollo. Así, mediante el equilibrio de objetivos y expectativas entre Brasil y los gobiernos receptores, la ABC intenta apoderar a las instituciones de los países socios para lograr los cambios estructurales que su propia retórica defiende. Esto significa que Brasil dialoga constantemente con los países receptores para fijar juntos las prioridades específicas de cada uno respecto a los múltiples aspectos del desarrollo. La estrategia seguida es una de concertación mediante la cual Brasil acepta generar iniciativas con distintos actores a la vez; la ABC no decide unilateralmente qué programas se implementarán y mucho menos cómo.

En concreto, los proyectos de cooperación técnica se determinan en conjunto con cada país receptor mediante acuerdos bilaterales. Enseguida se establecen comisiones mixtas de evaluación y configuración de los objetivos y las estrategias particulares para alcanzarlos. La

función de la ABC no es sólo lidiar directamente con los representantes de cada país receptor, sino triangular con otras agencias del gobierno brasileño, ministerios, universidades, institutos científicos o empresas privadas para poder aprovechar las distintas capacidades de cada actor. La ABC como tal puede financiar algunos proyectos, pero generalmente buscará ser sólo una correa de transmisión (muchos ministerios brasileños tienen presupuestos específicos para la cooperación técnica para el desarrollo pero, al carecer de la infraestructura institucional, recurren a la ABC).

Además de los ministerios de Salud, Educación, Comercio, Industria y tantos más, algunas de las instituciones brasileñas que también participan en programas de cooperación para el desarrollo son institutos científicos o empresas públicas. EMBRAPA, la empresa brasileña de investigación agropecuaria (dependiente del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento), es uno de los participantes clave en programas de transferencia de tecnología y capacitación de profesionistas en otros países. Tiene una oficina de enlace y coordinación en Ghana y es responsable de gran parte del desarrollo tecnológico y científico para agricultura tropical. Dentro del Ministerio de Ciencia e Innovación, existe el Consejo Nacional de Desarrollo Técnico y Científico (CNPq) que, si bien suele colaborar más con universidades brasileñas, es un órgano que financia comúnmente programas y proyectos de cooperación, publicaciones e intercambios académicos y congresos multidisciplinarios entre profesores, científicos, empresarios, ingenieros y políticos de Brasil y sus países socios. El CNPq ha creado dos importantes programas de capacitación técnica y científica para el extranjero: PROSUL y PROAFRICA. Este último, creado en 2003 gracias también al apoyo de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), mantiene más de 16 proyectos científicos –sobre todo de intercambio académico– con los países lusófonos de África y promueve la investigación

colectiva... tristemente, su presupuesto anual en 2006 fue solamente de 350 mil dólares⁴⁶.

Es cierto: los mecanismos de cooperación para el desarrollo brasileños no son abundantes en flujos financieros o aportaciones monetarias. Como defensa, Brasilia insiste en describir sus iniciativas de cooperación como un proceso de mutuo aprendizaje y de construcción de capacidades donde la calidad opacaría a la cantidad. Aún así, sólo 38 millones de dólares fueron destinados por la ABC, en 2008, a proyectos de desarrollo en África⁴⁷. La ABC calcula que por cada dólar que ella invierte en proyectos de cooperación técnica, el resto de ministerios, institutos de investigación y empresas públicas invierten otros 15⁴⁸. Si es así, más de 500 millones de dólares fluirían anualmente desde distintas instituciones brasileñas hacia África. Si los cálculos son más flexibles, la cifra puede crecer todavía más: según datos del Banco Mundial, Brasil ha invertido (o mejor dicho no ha recuperado) alrededor de 1,250 millones de dólares en deuda perdonada a otros países. Al igual que las deudas perdonadas, los créditos otorgados no son cooperación para el desarrollo, pero sí dan una idea aproximada de los esfuerzos monetarios que Brasil hace. En ese sentido, más de 3,300 millones de dólares han sido destinados a distintos créditos a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) a países pobres. Insisto en que los créditos no pueden ser cooperación para el desarrollo, cuanto más, como apunta Bruno Ayllón, que en muchas ocasiones existe un compromiso por parte del país receptor a consumir bienes y servicios brasileños con el dinero recibido de BNDES⁴⁹.

Si bien estas cifras son parciales, pues varios ministerios, empresas públicas y agencias gubernamentales tienen sus propios programas de cooperación para el desarrollo con fondos

⁴⁶ Gills Lopes Macêdo Souza, "CPLP – Comunidade dos países de língua portuguesa: uma visão neo-institucionalista da política externa brasileira", manuscrito de una conferencia del V *Seminário de Política y Relaciones Internacionales* de la Universidad Federal de Pernambuco en Recife, noviembre de 2009.

⁴⁷ Agencia Brasileira da Cooperação, *Ações de Cooperação Internacional Realizadas pelo Brasil*, Brasilia, Ministerio de Relações Exteriores, 2009.

⁴⁸ Alcides Costa Vaz y Cristina Yumie Aoki, *op. cit.*, pp. 18 y ss.

⁴⁹ Bruno Ayllón, *art. cit.*

distintos a los de la ABC, esto permite suponer que el gobierno brasileño prefiere no destinar mucho dinero a sus proyectos de cooperación por miedo a perder acceso a los programas de cooperación que todavía llegan desde el exterior. Kristin Leitner, profesora en la Universidad Libre de Berlín y retirada del PNUD, me comentó en alguna ocasión que sus colegas brasileños le decían que el gobierno no quería destinar tanto dinero a sus proyectos de cooperación por miedo a perder la ayuda que todavía recibe Brasil desde el extranjero. En efecto, Brasil sigue recibiendo, según datos de 2008, 460 millones de dólares al año en términos de ODA, sobre todo del PNUD⁵⁰. Se trata tan sólo de 2.4 dólares por habitante —a diferencia de países como Liberia, en donde la proporción es de 320 dólares *per cápita*—, pero la cifra absoluta todavía es considerable. Argumentando que las disparidades socioeconómicas en Brasil son todavía importantes y que el combate a la pobreza necesita de mucho más apoyo, Brasilia solicitó durante el séptimo ciclo de reuniones entre el PNUD y el gobierno federal brasileño una estrategia mucho más gradual y pausada hacia la promoción de Brasil como donante completo. Esto significa que el PNUD seguirá coordinando varios programas de cooperación en Brasil con fondos externos, mientras que, poco a poco, ayudará a Brasil a desplegar sus propios proyectos de cooperación hacia el exterior. La cooperación que Brasil recibe para temas ambientales, de desarrollo sustentable y de bienestar social es todavía esencial. Lo anterior obliga a Brasil a profundizar sus iniciativas de cooperación técnica trianguladas, es decir, aquellas en las que se asocian dos o más países para promover los mismos objetivos de desarrollo en un tercero. Desde hace varias décadas que Brasil comparte ciertos mecanismos de cooperación con donantes experimentados como Alemania, Canadá y Japón (tema que saldrá nuevamente a la luz con mayor detalle en capítulos siguientes).

Incluso tomando en cuenta las cifras más recientes, es fundamental reconocer que la

⁵⁰ Se trata de cifras del Banco Mundial disponibles en su base de datos electrónica. Son todos datos de 2008. (<http://data.worldbank.org/>)

cantidad de iniciativas de cooperación brasileña compite con la de muchos otros países. Sólo por dar algunos datos, entre 1997 y 2007, 1960 fueron los programas de cooperación diseñados con instituciones internacionales, 430 tan sólo durante 2007. En el mismo periodo, Brasil se benefició de poco menos de 2,200 iniciativas de cooperación con una inversión total de 2,300 millones de dólares, 60% de los cuales fue desembolsado por el Estado brasileño. En el balance, son más los proyectos de cooperación que Brasil recibe que los que ofrece, pero eso no resta valor a sus iniciativas de cooperación, sino que permite suponer que su condición dual de receptor-donador seguirá siendo la tónica durante mucho tiempo pues sigue arrojando buenos resultados a Brasil. A continuación, un breve desglose de algunas iniciativas de cooperación brasileña hacia África.

Cuadro III. Desglose de algunas recientes iniciativas de cooperación brasileña

Sector y temas de cooperación	Cantidad de iniciativas y número de países beneficiados (2010).	Algunos ejemplos
<i>Salud. Ciencia y tecnología al servicio de la innovación médica.</i>	53 actos de cooperación bilateral con 22 países distintos, que incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolos de intención de cooperación. • Acuerdos de cooperación en áreas específicas. • Programas ejecutivos de implementación de proyectos de cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de prevención y control de la malaria en Angola, Benín y Kenia, entre otros. • Misiones técnicas de combate al VIH/SIDA en Zambia, Botsuana y Sao Tomé y Príncipe.
<i>Capacitación profesional y administración pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Memorándums de cooperación entre el Instituto Rio Branco y las academias diplomáticas de Kenia y Egipto. • 5 acuerdos de cooperación para implementar núcleos de formación profesional (servidores públicos). • 2 programas de capacitación y recursos humanos para el sector agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación con academias diplomáticas y con programas nacionales de formación de funcionarios en Kenia, Zambia, Angola, Mozambique y Guinea Bissau.
<i>Educación</i>	55 actos bilaterales de cooperación con 20 países africanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de programas curriculares en literatura

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 21 acuerdos respecto a proyectos concretos. • 19 memorándums de entendimiento (compromisos y retórica antes de los proyectos mismos). • Convenios de becas para posgrados. | <ul style="list-style-type: none"> • 4,326 alumnos de licenciatura con becas brasileñas para estudiar en Brasil provenientes de Namibia, Nigeria, Kenia y otros 17 países. • 237 alumnos de posgrado con becas brasileñas provenientes de 14 países subsaharianos. • Creación de la Universidad Federal de Integración Luso-Afro-Brasileña (detalle en el capítulo 4). |
|--|---|

Fuente: Reportes del Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil respecto a la actividad diplomática del gobierno de Lula en 2010.

VÍNCULOS ENTRE BRASIL Y LOS DONANTES TRADICIONALES: SIMILITUD Y DIFERENCIACIÓN DE DEFINICIONES

Quizá la mayor diferencia entre las posiciones de Brasil y de los donantes tradicionales sea el conjunto de objetivos que cada actor quiere promover mediante la cooperación para el desarrollo. Si bien para todo donante, Brasil incluido, ésta puede servir para alcanzar objetivos estratégicos, políticos y comerciales muy importantes, la particularidad brasileña es que la cooperación para el desarrollo está estrechamente vinculada con las prioridades del desarrollo nacional. Esto significa que Brasil persigue estrategias de cooperación que en el mediano plazo podrían retribuir a su crecimiento económico y comercial. Esto explica por qué la política exterior de Lula se ha caracterizado por mezclar aspectos de dos políticas económicas —una desarrollista y nacionalista y otra liberal y promotora de la apertura de mercados mundiales— con principios de solidaridad y cierto universalismo retórico respecto a los países del Sur. En el fondo, la cooperación para el desarrollo brasileña intenta integrar el fortalecimiento de las capacidades comerciales y económicas como uno de sus objetivos, al mismo tiempo que habla de promover diálogos diplomáticos más equitativos, democráticos y donde los países del Sur tengan una participación más activa y provechosa. Además, Brasil esperaría que su desempeño

como nuevo líder regional comprometido con la democratización del sistema internacional y la activa participación en él de los países en desarrollo ayudase a mejorar su imagen y sus iniciativas de cooperación ante estos países. En el fondo, todo parece cuadrar con la idea misma de la cooperación horizontal Sur-Sur para el desarrollo.

Además de los principios desarrollistas de la cooperación brasileña, hay buenas razones para pensar que bajo el gobierno de Lula la diplomacia presidencial fue también responsable de muchísimos acuerdos de cooperación, sobre todo con países africanos. En ciertas ocasiones pudo más un acuerdo bilateral o un compromiso del presidente casi a título personal, que un análisis estricto de las prioridades del desarrollo brasileño al momento de establecer proyectos de cooperación con algunos países africanos. Un ejemplo, en el que profundizaré en los capítulos siguientes, es el proyecto de construcción de un centro de capacitación e investigación en Mozambique que Lula gestionó desde la presidencia sin colaborar mucho con otras instituciones brasileñas y que, después de cuatro años, seguía siendo un simple proyecto sin concretar. Quizá esto refleje cierta inconsistencia o falta de experiencia entre los nuevos donantes, pero responde también al hecho de que, desde la perspectiva brasileña, muchas estrategias son adecuadas para lograr ese reconocimiento y esa posición en el sistema internacional que tanto le hacen falta a los países del Sur. Tradicionalmente, Brasil ha sentido el peso de una situación asimétrica y vulnerable frente a los donantes tradicionales, por lo que no es de extrañar que, desde los años sesenta, época de una gran actividad diplomática sustentada en la idea de una política exterior independiente y autónoma, la cooperación técnica brasileña persiga el objetivo de expandir los horizontes diplomáticos brasileños⁵¹.

Hay también grandes similitudes con las definiciones y motivaciones de los donantes

⁵¹ Elizabeth Blabuchevsky, “Cooperação científica e tecnológica: O conteúdo estratégico dessa dimensão na política externa brasileira”, en Henrique Altemani de Oliveira y José Augusto Guilhon Albuquerque (eds.), *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*, Río de Janeiro, Lumens Ruis, 2005, pp. 129-141.

tradicionales. Por ejemplo, Brasil ha integrado a su discurso muchos de los nuevos parámetros de la cooperación para el desarrollo que los países de la OCDE establecieron en la Declaración de París. En otro texto, Alcides Costa sugirió que la idea de *partnership* (colaboración entre donantes y receptores y el interés por elaborar compromisos y cosechar beneficios mutuos) es un eje rector de la nueva cooperación brasileña, así como elemento esencial de la Declaración de París. Otra similitud importante es que, pese a todo, la cooperación para el desarrollo es, en el fondo, un mecanismo más para la expresión del poder suave brasileño en el mundo, pues de sus resultados positivos pueden desprenderse, eventualmente, grandes ganancias para Brasil. El ejemplo más concreto, sobre el que abundaré cuando me refiera particularmente a los intereses brasileños en África, es el intento por ganar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad. Brasil lo ha buscado desde 1992 y sabe perfectamente que, en caso de que la reforma de la ONU tome forma, el voto de sus socios africanos y latinoamericanos será esencial para conseguirlo. Sin embargo, da Fonseca, director de la ABC, apunta claramente que existe una diferencia sustancial con las prácticas de los países del CAD y es que Brasil, como no se considera un “donante en líquido” (es decir, de grandes flujos monetarios) y sí actúa de manera soberana en pos de la solidaridad, no debe sujetarse a todas las reglas que ya existen para países donantes tradicionales. La más importante, según da Fonseca, es la intención del CAD de que cada donante destine 0.7% del PIB a la cooperación y la ayuda internacional. Para enfatizar las diferencias, da Fonseca reconoce explícitamente que la cooperación técnica brasileña es y ha sido una herramienta diplomática que facilita acercamientos políticos y comerciales⁵². Para Alcides Costa, el trabajo de esta agencia allana el camino para todo tipo de cooperación, desde la económica hasta la social y política, y es, en el fondo, una expresión más del poder brasileño

⁵² Pereira da Fonseca, *art. cit.*

en el siglo XXI⁵³.

Brasil, por su parte, intenta también concretar ciertos términos y definiciones que, a la larga, podrían incluso ser adoptados por los países de la OCDE. Por ejemplo, Alcides Costa sugiere que Brasil sustituyó de su glosario diplomático, con la llegada de Lula y la formulación de su nueva política exterior, el término “asistencia al desarrollo” utilizando siempre “cooperación para el desarrollo”. Es también común encontrar “cooperación técnica y científica”. Lo relevante es que la palabra “asistencia” tiene un tono paternalista y hasta jerárquico que la retórica brasileña prefiere evitar. Esto contrasta un poco con la enorme cantidad de términos utilizados en el mundo para referirse a los programas de desarrollo internacionales, si bien es cierto que, recientemente, las agencias europeas de desarrollo, sobre todo las ONG, critican con frecuencia los términos asistencialistas de la cooperación y prefieren hablar de colaboración y construcción en conjunto.

En razón de todo lo anterior parece acertado sugerir que la cooperación para el desarrollo, vista desde la perspectiva brasileña, tiene un rol importante que desempeñar para el mejoramiento de su propia diplomacia. Hay una cuestión de imagen –por ejemplo, una diplomacia legítima ante los países africanos, como veremos en el capítulo siguiente– y otra estrictamente política: la consolidación de su poder suave y de su estatus de potencia media. Ambas consideraciones podrían afectar drásticamente la percepción de la cooperación brasileña como un proyecto motivado únicamente por cuestiones morales como la solidaridad y los valores de democracia, equidad y bienestar. Pero no nos adelantemos demasiado a sacar conclusiones.

⁵³ Alcides Costa Vaz y Cristina Yumie Aoki, *op. cit.*, pp. 5-8.

CAPÍTULO TERCERO

BRASIL VOLTEA HACIA ÁFRICA. HISTORIA Y DISCURSO ACTUAL

Jamás la comunidad internacional vio nacer a tantos Estados como en los pocos años que duró la ola de independencias en el continente africano en torno a 1960. De inmediato, el contingente de naciones subsaharianas debió asimilarse a un sistema internacional que ya había echado raíces y que se desarrollaba según dinámicas más bien precisas. Existía todo un armazón institucional con las Naciones Unidas y los órganos de Bretton Woods a la cabeza y, sobre todo, las relaciones políticas en la sociedad internacional cobraban forma en medio de una constante contraposición de ideologías: era un punto cumbre de la Guerra Fría. Los neófitos Estados africanos voltearon sus expectantes miradas hacia muchos otros países en búsqueda de inspiración, consejo y colaboración, pues sabían que llegaban al tablero del juego internacional en condiciones desfavorables y que, en un mundo cada vez más complejo e interconectado, debían apresurarse a encontrar alternativas que atenuaran su dependencia del cordón umbilical europeo.

Además de las ex metrópolis, que conservaron vínculos muy sólidos con los Estados subsaharianos, la Unión Soviética y los Estados Unidos proyectaron sus tentáculos económicos y políticos para asegurar posiciones geoestratégicas e ideológicas favorables. No obstante, si bien la intensidad con la que se involucraron en África fue superior a la de otros Estados —al menos durante las tres décadas que siguieron—, no fueron los únicos: árabes (sobre todo saudíes, pero después también kuwaitíes, libios y argelinos), indios, yugoslavos, chinos, cubanos y brasileños, cada uno con objetivos y mecanismos distintos, intentaron, con relativo éxito, acercarse política y económicamente al continente africano. Tratándose de una región tan

pobre y dependiente de la maquinaria, la tecnología, los recursos financieros y las manufacturas extranjeras, una de las puertas de entrada fue, lógicamente, la cooperación.

RECUENTO DE LA INCONSTANTE POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL Y SUS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN

a) *ÁFRICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR INDEPENDIENTE*

La coincidencia de tiempos no pudo ser mejor para dar el banderazo de inicio al acercamiento político y económico entre Brasil y los noveles Estados subsaharianos. Desde la década de los años cincuenta y hasta hoy día, la política exterior brasileña había tenido como objetivo contribuir al desarrollo económico y político interno. Es, en ese sentido, una política que se entiende como continuidad de la política económica interna. El modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), bajo el gobierno de Joscélino Kubitschek (1956-61), fortaleció la industria brasileña, permitiéndole ampliar sus horizontes mercantiles. Los gobiernos de Quadros (1961) y Goulart (1961-64) fueron favorables a una política externa activa y variada. Fue la época en la que se formuló la política independiente y la alineación política con Washington, que había sido común durante las décadas previas, fue criticada por no haber traído consigo beneficios económicos evidentes. La política independiente esperaba, además, plantear al desarrollo como una meta común de todos los países del Sur y exigía, para ello, estrechar los vínculos ya existentes y crear nuevos¹.

Respecto a África había ya, desde entonces, consideraciones económicas y políticas que invitaban a Brasilia a involucrarse en asuntos comerciales y diplomáticos. El continente

¹ Henrique Altemani de Oliveira y Fernando Augusto Albuquerque Mourão, “O processo de definição da política externa africana no Brasil”, en Henrique Altemani de Oliveira (ed.), *A Política Externa Brasileira na visão dos seus Protagonistas*, Río de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005, pp. 47-79.

comenzaba a perfilarse como un mercado potencial para las exportaciones de manufacturas brasileñas, pero no había un verdadero consenso entre las élites en Brasil respecto a si África sería realmente un complemento a la economía brasileña o si implicaría más competencia, visto que los precios de las materias primas y de mano de obra eran más baratos. En cuanto a los acercamientos diplomáticos, Brasilia fue muy tímida en lo que respectaba a las colonias portuguesas (las últimas colonias que quedaban: recordemos que el Imperio Portugués, aunque se sostenía con alfileres, fue el más renuente de todos a ceder la independencia a sus dominios) y mantuvo un bajo perfil, asumiendo siempre que no debía aventurarse diplomáticamente con Angola, Mozambique y demás colonias sin la previa intermediación de Lisboa².

Dos ejes más de la nueva relación entre Brasil y los países africanos intentaron mitigar la crítica que, en algunos círculos, siempre había manifestado una cierta desconfianza y desprecio hacia África: “¿qué puede ofrecernos el continente más pobre del planeta?” Por un lado, el gobierno de Goulart decidió entonces promover un discurso africanista muy positivo: había que rescatar y poner en alto el vínculo histórico (la “deuda cultural”, término que cuarenta años después el presidente Lula recuperó) y resaltar la cultura afrobrasileña. Por otro lado, sugirió que las consideraciones respecto a la seguridad del Atlántico Sur importarían para la relación entre Brasil y el África subsahariana: defender, en términos más pragmáticos, que la estabilidad y prosperidad africana eran esenciales para el desarrollo y la seguridad de Brasil se convirtió en una costumbre, sobre todo cuando los militares tomaron el poder en 1964³.

Cabría preguntarse si la cooperación para el desarrollo, que apenas comenzaría tímidamente durante los gobiernos de Goulart y Quadros, habría podido presentarse como el quinto eje rector de la relación con África. Como veremos más adelante, la cooperación fue importante, sobre todo, para avanzar y cumplir intereses económicos y políticos en la época de

² *Ibid*, p. 52.

³ *Ibid*, p. 55.

los gobiernos militares pragmáticos, pero no me parece que se tratara de un tema central de la política exterior brasileña en sí mismo. En cambio, la diplomacia del presidente Lula, en pleno siglo XXI, demostró que, en efecto, la cooperación para el desarrollo, aunque jamás totalmente desvinculada de lo político y lo comercial, sí ha cobrado mayor relevancia en el panorama brasileño, al punto que, considero, fue definitivamente uno de los ejes de la política exterior del presidente Lula.

Pero, como muchas veces en la diplomacia, las apariencias solían decir mucho más de lo que realmente se hacía. El Brasil de inicios de los años sesenta no contaba con los recursos necesarios para proyectar esa influencia y obtener ese reconocimiento internacional que tanto esperaba. Había que contentarse con ciertos gestos, pero lo relevante es que éstos tenían metas muy claras. Por ejemplo, no fue por azar que Jânio Quadros decidiera nombrar, como primer embajador brasileño ante Ghana, al periodista negro Raymundo Souza Dantas, también el primer embajador afrobrasileño de la historia... si bien pasó un par de décadas más antes de que otro diplomático negro fuera nombrado embajador. También fue Quadros el primero en impulsar un programa de intercambio académico y becas a estudiantes africanos para que estudiaran, y tampoco es coincidencia, en la Universidad de Bahía, una de las ciudades con más afrodescendientes en todo Brasil. El programa duró sólo de 1960 a 1964 pues los militares no lo consideraron importante⁴.

Fue evidente desde el principio que los gobiernos impulsores de la Política Exterior Independiente vieron en África un mercado potencial para las crecientes manufacturas brasileñas y para obtener materias primas a precios competitivos. Brasil pronto estableció contactos comerciales con países como Costa de Marfil, Camerún, Nigeria, Togo y Ghana para homologar las condiciones de intercambio de materias primas como el aluminio, el tungsteno,

⁴ Anani Dzidzienyo y Michael Turner, "Relaciones entre África y Brasil: una reconsideración" en *Estudios de Asia y África*, vol. 16 (1981), núm. 4, pp. 651 a 674.

el cacao y el café. Además, Quadros y luego Goulart decidieron ganarse la confianza africana al presentarse como un país no comprometido con ninguno de los polos ideológicos de la Guerra Fría. Sin embargo, aunque el llamado de neutralidad ideológica, acompañado con discursos sobre solidaridad con la descolonización y las luchas antiimperialistas, pudiera parecer seductor, los países africanos conservaron, desde el inicio, firmes vínculos políticos y económicos con sus ex metrópolis. Dice Rogers que, en el fondo, Brasil no tenía el peso diplomático ni comercial que pretendía para hacerse de un puesto importante en la arena internacional⁵. Algunas cifras son sorprendentes, sobre todo porque contrastan con el discurso de la época: en 1964, después de cuatro años de PEI, las exportaciones brasileñas dirigidas a África apenas correspondían a 1.3% del total. Y para corroborar que las economías eran en ese entonces más competitivas que complementarias, notemos que 56% de las importaciones africanas provenientes de Brasil eran materias primas y sólo 5% manufacturas⁶. Por ende, fue evidente que Brasil no sería en lo inmediato un actor primordial en África, pero Brasilia se empeñó en construir bases firmes, lo que a futuro rendiría buenos resultados.

b) LOS PRIMEROS GOBIERNOS MILITARES Y EL RECELO HACIA ÁFRICA

Recordemos velozmente que la primera fase de los gobiernos militares (1964-69, es decir los gobiernos de Castelo Branco y de Costa e Silva), conservadora, generalmente afín a Estados Unidos y comúnmente anticomunista, limitó la diplomacia brasileña a los espacios donde los beneficios económicos podían existir. En términos diplomáticos e ideológicos, la

⁵ William D. Rogers, *Brazilian Foreign Policy since 1964: From Close Alignment with the West to Assertive Independence*, University of Virginia, 1984, p. 22. [Al menos resulta oportuno notar que poco a poco la administración brasileña fue creando espacios para los temas africanos. En 1962 fue creada la División de Asuntos Africanos dentro del Departamento de Europa Occidental del Itamaraty].

⁶ Andrew Hurrell, *The Quest for Autonomy: the Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985*, Oxford, OUP, 1986, p.62.

prioridad fue defender los valores de la cultura occidental⁷, lo que no deja de mostrar cierta ironía pues se trataba de una dictadura bastante violenta y no de una democracia. Incluso hablar de Brasil como un país del “tercer mundo” era incómodo: los militares conservadores preferían hacer referencia a “ciertas regiones atrasadas en el país”, pero no aceptar directamente que el país era subdesarrollado. La teoría de la modernización predominaba en los análisis económicos e internacionales de los militares, al mismo tiempo que Brasil se sentía un “país moderno”, listo para dar el gran salto cuantitativo y alcanzar a los países ricos.

En su política exterior, Brasilia adoptó una posición muy condescendiente frente al Imperio Portugués y la dictadura de Salazar al decidir no criticarlo en lo más mínimo ni defender las aspiraciones independentistas de los movimientos sociales y políticos de las colonias lusófonas en África, si bien la izquierda en Brasil, la que lograba expresarse pese a las restricciones del régimen, sí los apoyaba. Vamos, algunos diplomáticos hablaban incluso del impulso “civilizador y protector” de Portugal en África. A lo sumo, el gobierno de Costa e Silva simpatizó con ciertos sectores progresistas del régimen salazarista que hablaban de organizar un especie de *Commonwealth* lusófono, sin jamás sugerir la independencia sino la autonomía, con Portugal a la cabeza⁸. Incluso, Brasil fue el único país que votó en contra del borrador de la resolución de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos (Teherán, 1968) que proponía condenar a todos los regímenes coloniales por haberse negado a acatar la resolución 1514 de las Naciones Unidas que hizo un llamado para terminar todo tipo de colonialismo en el mundo⁹.

Si bien la prioridad de los contactos afrobrasileños durante el gobierno de Castelo

⁷ Denis Rolland, José Flavio Sombra Saraiva y Amado Luiz Cervo (coords.), *Le Brésil et le Monde. Pour une histoire des relations internationales des puissances émergentes*, París, L'Harmattan, 1998, pp. 181 y ss.

⁸ Rogers, *op. cit.*, p. 76.

⁹ Wayne Selcher, *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956-1972*, Gainesville, University of Florida Press, 1974, p. 177.

Branco fue el dinamismo comercial, hubo un caso particular en el cual Brasil profundizó un vínculo político con un país africano: Sudáfrica. El régimen del Apartheid, que con toda razón se sentía amenazado por la ola de independencias africanas y por el movimiento panafricanista que cobró fuerza en algunos círculos intelectuales y políticos, buscó afianzar contactos con otros países que defendieran una visión Occidental del orden mundial. Pretoria afirmó ciertos nexos con países latinoamericanos que durante la década de los años setenta serían todavía más provechosos: el Cono Sur y sus gobiernos militares. En 1969, durante una visita del canciller sudafricano a Brasil, el gobierno de Castelo Branco recibió un crédito por 20 millones de dólares que tuvo por objeto fomentar el comercio bilateral (se trata del único crédito, préstamo o incluso iniciativa de ayuda internacional que jamás haya provenido de África hacia Brasil). Andrew Hurrell explica que los años en torno a 1970 fueron el escenario de distintos acercamientos en cooperación militar entre Sudáfrica, Brasil y Argentina, los tres mayores poderes del Atlántico Sur que, en ese momento, creían firmemente en la importancia de crear una zona de seguridad en el Hemisferio Sur¹⁰.

Ahora bien, aunque la relación de los gobiernos militares con África se concentró sobre todo en los contactos comerciales, Brasilia sí consideró adecuado fortalecer ciertos mecanismos diplomáticos respecto al continente. Así, en 1965 nació el Departamento de África y Medio Oriente en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El gobierno de Castelo Branco continuó con la apertura de embajadas en capitales africanas y el Itamaraty organizó algunas misiones comerciales en países como Nigeria, Sudáfrica, Tanzania y Argelia.

c) ÁFRICA PARA BRASIL: ECONOMÍA, COOPERACIÓN Y PRAGMATISMO RESPONSABLE

La década de los años setenta empezó muy bien para Brasil. Sus niveles de crecimiento

¹⁰ Andrew Hurrell, “The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organisation”, en *International Affairs*, vol. 59, núm. 2 (1983), pp. 178-193.

entre 1968 y 1974 jamás fueron menores a 10% anual del PIB (llegando incluso a 14% en 1973); las exportaciones brasileñas casi se triplicaron entre 1970 y 1974, pasando de poco menos de 3,000 millones de dólares a 8,500 millones. En esa sintonía, las exportaciones hacia África pasaron de 24 a 417 millones de dólares en el mismo periodo; si en 1970 sólo 0.8% de las exportaciones brasileñas iba a parar a África, en 1974 este porcentaje se elevó a 4.9%. Ese mismo año, justo durante el cual comenzaron a sentirse los efectos de la crisis petrolera, 20% del petróleo consumido en Brasil provenía de África¹¹. En cosa de un lustro, el comercio brasileño no sólo se había disparado, sino que había alcanzado un grado de diversificación tal que podía, poco a poco, disminuir su dependencia económica de Estados Unidos.

Y cuando los argumentos económicos cobraron peso suficiente, a los buques cargueros siguieron las misiones diplomáticas, los viajes y los encuentros en foros multilaterales. Gibson Barbosa, ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Médici (1969-74), emprendió en noviembre 1972 un viaje a África que, desde entonces, se convirtió en el punto medular y referencia obligada de todo estudio sobre las relaciones afrobrasileñas. Barbosa visitó ocho países (entre otros, Nigeria, Kenia, Zaire y Ghana) y firmó 17 acuerdos comerciales. Por dar sólo algunos ejemplos de la época: en febrero de 1973, Brasil y Zaire acordaron mecanismos de cooperación técnica (sobre todo minera) y cultural, así como un tratado comercial para facilitar las importaciones brasileñas de minerales congolese. En noviembre de ese mismo año, en un encuentro entre los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y Costa de Marfil, ambos países acordaron cooperar en técnicas agrícolas e infraestructura para mejorar la producción y distribución de cacao marfileño¹². Como parte del discurso oficial, la diplomacia brasileña volvió a hacer hincapié en la herencia africana, en lo

¹¹ Andrew Hurrell, *The Quest for Autonomy...*, *op. cit.*, p. 181.

¹² Paulo Fagundes Vizentini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998, p. 377

que el presidente Lula llamaría, treinta años después, la deuda cultural del pueblo brasileño hacia África. Esta “deuda” consiste en el reconocimiento de la herencia racial y cultural que permeó a la sociedad mestiza brasileña a raíz de la llegada de millones de esclavos africanos durante la época colonial. Hoy Brasil reclama su lugar como el país americano con mayor población afrodescendiente.

Los elementos autocomplacientes eran varios. Además de los vínculos históricos y culturales, Barbosa resaltó en cada ocasión el potencial del comercio en un tenor de compatibilidad y no de competencia (las manufacturas brasileñas, a diferencia de 1964, equivalían, ahora, a por lo menos 40% de las exportaciones hacia África) y, por primera vez bajo un gobierno militar, hizo referencia a proyectos de cooperación técnica, programas de intercambio de prácticas y conocimientos respecto a asuntos tecnológicos y productivos en un entorno tropical¹³.

No obstante los esfuerzos diplomáticos, los acercamientos, los viajes y los acuerdos, las inconsistencias de la política africana de Brasilia volvieron a manifestarse a la menor provocación. El marco general de estas fragilidades es, una vez más, el reiterado apoyo (y, si no apoyo, por lo menos aceptación) al Imperio Portugués y al Apartheid sudafricano. Brasil se mostró siempre renuente a criticar a ambos regímenes en los foros multilaterales, lo que le valió algunas represalias. Por ejemplo, un bloque más o menos consistente de naciones árabes y africanas votó, a inicios de 1973, a favor de Argentina –y en detrimento de Brasil– en una serie de resoluciones de las Naciones Unidas respecto al conflicto entre ambos países por el aprovechamiento del río Paraná (también frontera natural). Este mismo grupo de Estados inscribió a Brasil en la lista de países que apoyaban al imperialismo y lo amenazó con sanciones comerciales si persistía en apoyar así, tácitamente, a un régimen imperial como el portugués.

¹³ Hurrell, *op. cit.*, p. 184.

Todo esto muestra una mayor inconsistencia en los temas políticos que en los económicos. Por ejemplo, antes, en agosto de 1972, altos funcionarios brasileños se entrevistaron con el ministro de Asuntos Exteriores de Kenia y, ante la prensa, aseguraron que Brasil intercedería en contra de Portugal a favor de la independencia de las colonias africanas, cosa que, en efecto, no sucedió¹⁴.

Sin embargo, con la crisis petrolera de fines de 1973, la política exterior brasileña hacia los países en vías de desarrollo volvió a dar un giro importante. No es de extrañar que el aumento sin precedentes de los precios del petróleo provocara golpes de timón en el Itamaraty y en el Planalto. Ya en 1974 Brasil importaba 75% del petróleo que su creciente industria consumía, por lo que limar todo tipo de asperezas y mejorar la relación con los países árabes y africanos se volvió crucial. Ese mismo año, en noviembre, Brasil defendió ante la Asamblea General, por primera vez bajo un gobierno militar, a los movimientos independentistas en aquellos países que seguían bajo dominio imperial y reconoció el derecho de todos los pueblos a la autodeterminación e independencia. A inicios de 1974, Brasil fue aceptado como miembro del Banco Africano de Desarrollo, organización a la que hoy día pertenecen sólo cuatro países americanos: Canadá, Estados Unidos, Argentina y Brasil. No obstante, y a pesar del cambio discursivo, de los viajes y de los acuerdos, la imagen que Gibson Barbosa representaba fue recibida con mucho escepticismo en los países africanos. En el fondo, los vínculos con Sudáfrica seguían firmes (y muy pronto, con la dictadura argentina que inició en 1976, se reafirmarían) y la relación con Portugal jamás cambió de fondo; el apoyo a Lisboa difícilmente menguó. Esto puede explicarse por la idea de la afinidad cultural que la nueva élite política brasileña esgrimía, una que prefería ver a Brasil como miembro de la esfera occidental que de la tercermundista. Portugal era el mayor vínculo económico y político con esa cultura europea

¹⁴ Vizentini, *op. cit.*, p. 376.

y “moderna”. Fue el gobierno de Ernesto Geisel quien levantó nuevamente la imagen brasileña en África, impulsó nuevos proyectos de cooperación y defendió, siempre cobijado con el pragmatismo, los movimientos independentistas africanos.

Geisel asumió el poder de un país que en cualquier momento podía estallar en crisis económica. Hasta qué punto evitar que eso sucediese fue responsabilidad de una política exterior pragmática o de un desempeño adecuado de la economía y la política interna, no es una pregunta que esta tesis pretenda responder. Sin embargo, no cabe duda de que el impulso por extender una política externa y una diplomacia activa en el mundo respondió a ciertos cálculos que tenían por objeto remediar el horizonte económico brasileño. Muy pronto, Geisel promovió nuevos contactos comerciales y de inversión en algunos países africanos (en particular Nigeria y Argelia), e incluso se aventuró en una línea política que las diplomacias militares brasileñas aún no habían explorado. El caso del reconocimiento al gobierno angoleño ilustra muy bien los giros que Geisel imprimió a la política exterior de Brasilia.

En enero de 1975 los diplomáticos brasileños en Lisboa solicitaron al gobierno de la Junta Nacional de Salvación (cuerpo militar transitorio entre la dictadura del *Estado Novo*, desintegrado en 1974, y la República Portuguesa que hoy conocemos, nacida en 1976) un permiso especial para instalar una misión política en Luanda para poder maniobrar con mayor libertad en los asuntos económicos, pero también para observar de cerca los movimientos políticos internos. Tal situación carecía de precedente en la historia del Imperio Portugués, quien había sido muy celoso de que otros Estados tuvieran contactos con sus colonias más allá de la esfera comercial. La misión política brasileña en Angola se convirtió en una posición privilegiada que permitió a los recién llegados diplomáticos brasileños observar detenidamente los últimos meses de la guerra luso-angoleña por la independencia, la cual duraba ya desde 1961 y se acercaba casi irremediamente a la liberación angoleña. De entre las tres principales

facciones angoleñas que luchaban contra Portugal, fue el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) quien encabezó la victoria y quien asumió el poder una vez consumada la independencia en noviembre de 1975.

Durante ese año, los brasileños fueron testigos del final de una guerra desgastante para ambos bandos. El MPLA, que además había nacido veinte años antes como un apéndice del Partido Comunista, gozó, al final, del apoyo soviético y cubano en su lucha contra Portugal. Para Angola los problemas apenas comenzaban, pues otros dos importantes grupos políticos armados que habían participado en la lucha de independencia, el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA, apoyado durante los años sesenta por Estados Unidos, Israel y Francia) y la Unión Nacional por la Independencia Total de Angola (UNITA, quien recibió enorme apoyo político y militar estadounidense durante los años setenta), se alzaron en armas en contra del régimen de Agostinho Neto, establecido por el MPLA recién después de la independencia¹⁵.

A fines de 1975, cuando la victoria del MPLA contra Portugal era ya inminente, Brasilia le garantizó su apoyo, muy a regañadientes pues la élite militar y Geisel mismo desconfiaban de Neto y lo acusaban de *moscovita*. A pesar de ello, el pragmatismo triunfó sobre la desconfianza que el gobierno brasileño mostraba ante los comunistas y justo después de la independencia de Angola en noviembre de 1975, Brasil se convirtió en el primer país no comunista en reconocer al nuevo Estado y en establecer relaciones diplomáticas con él. Azeredo de Silveira, canciller durante el gobierno de Geisel, argumentó, en respuesta a las críticas de la *Linha Dura*, que Brasilia jamás reconocía a un régimen u otro; Brasil reconocía Estados¹⁶. La decisión, realista, indicaba que Brasil no tenía nada qué perder y que, de lo contrario, no reconocer a Luanda no

¹⁵ La guerra civil, por su parte, duró hasta 2002, consolidando todavía más el poder del MPLA pero lacerando el potencial económico y humano del país

¹⁶ William D. Rogers, *op. cit.*, pp. 141 y ss.

habría aportado nada a Brasil en términos comerciales ni diplomáticos. En cuestión de algunos meses, el intercambio comercial, sobre todo de petróleo hacia Brasil, se incrementó de manera significativa y las manufacturas brasileñas, así como algunas empresas de construcción, invadieron el mercado angoleño. Así, la defensa pragmática del derecho a la autodeterminación de los pueblos y la posición diplomática a favor de la descolonización, estaban motivadas por las prioridades brasileñas de expansión de comercio y de inversiones en el extranjero.

En concreto, reconociendo que el periodo del presidente Geisel fue el más activo en lo que respecta a la política africana de Brasil, podemos encontrar al menos tres aspectos esenciales de ésta. En primer lugar, el Itamaraty buscó profundizar en la medida de lo posible todos los vínculos diplomáticos ya existentes y crear nuevos. Brasilia reconoció a los Estados de Angola, Mozambique, Guinea Bissau, Cabo Verde y Sao Tomé y Príncipe y abrió embajadas en otros países. En segundo lugar, logró fortalecer los intercambios comerciales pese a la disminución de importaciones petroleras por parte de Brasil, en especial mediante acuerdos comerciales con países importantes del continente, como Kenia, Libia y Argelia¹⁷. Por último, la política exterior pragmática incluyó una pequeña variable política que se tradujo en el acercamiento diplomático en foros multilaterales a países que no necesariamente se inclinaban, ideológicamente, del mismo lado que Brasilia. Por ejemplo, la crisis petrolera obligó a Brasil a mostrarse mucho más cordial hacia Argelia, país que recibió gustoso programas de cooperación en infraestructura industrial, pese a que su régimen era bastante crítico de los Estados Unidos y exigía ciertos compromisos brasileños con la causa de los No Alineados en

¹⁷ No está de más advertir que los tratados comerciales con países africanos no eran necesariamente sencillos, o al menos no garantizaban un aumento significativo del intercambio de bienes y mercancías porque, precisamente en 1975, muchos países africanos suscribieron la Convención de Lomé con la Unión Europea. Con ella se integraron todavía más los mercados africanos con el europeo, relegando a países de otras regiones a posiciones claramente secundarias.

los foros internacionales¹⁸. Sin embargo, ésta no fue una actitud constante. Respecto a Sudáfrica, por ejemplo, las opiniones brasileñas seguían siendo favorables. Dice Paulo Vizentini que para el Apartheid era imprescindible mantener algunos contactos diplomáticos que permitieran romper los bloqueos políticos o comerciales que otras naciones africanas querían imponerle. Durante los últimos años de los setenta, Argentina, Brasil y, en menor medida, Chile, fueron importantes nexos diplomáticos bilaterales con Pretoria, si bien en la esfera multilateral se mostraba muy poca tolerancia por las causas racistas del régimen. Eso no significa que para Brasil la decisión haya sido sencilla: al parecer, las presiones de los militares más conservadores de la *Linha Dura* sí chocaban frecuentemente con los postulados pragmáticos de Geisel. Mantener un delicado balance entre el discurso africanista y el velado apoyo a Sudáfrica fue tarea difícil¹⁹.

Más allá de los acuerdos obtenidos, un elemento rescatable es que la perseverancia brasileña fue sorprendente al tener que tratar con cada país de manera bilateral. Visitas diplomáticas y misiones comerciales fueron los vehículos predilectos de los brasileños para acercarse puntualmente a cada uno de los países africanos con quienes querían poner a punto intereses comunes²⁰. A diferencia de lo que Europa hacía en ese entonces (como lo probó la Convención de Lomé), o de lo que China hace en el siglo XXI, para Brasil era impensable convocar a una gran cumbre afrobrasileña para tratar asuntos comerciales y diplomáticos multilateralmente.

João Figueiredo, el último de los presidentes militares (1979-85), cosechó los frutos que Geisel había sembrado. A fines de los años setenta la economía brasileña recuperó el ritmo de crecimiento que había gozado una década antes (en 1979, el PIB aumentó 12.5%) y, con él, la

¹⁸ Hurrell, *op. cit.*, p. 248.

¹⁹ Paulo Fagundes Vizentini, *op. cit.*, p. 244.

²⁰ *Ibid.*, p. 251.

confianza en sus capacidades comerciales y de inversión en países extranjeros. Respecto a África, tan sólo entre 1979 y 1981 las exportaciones brasileñas crecieron 192% (pasando de 651 a 1,705 millones de dólares) y las importaciones 328% (alcanzando 1,982 millones de dólares). Nigeria, quien pronto se convirtió en el octavo socio comercial de Brasil, llegó a concentrar 45% de las exportaciones brasileñas hacia África, demostrando que no sólo circulaba petróleo hacia Brasil, sino que muchos otros productos cruzaban el Atlántico hacia el Este. En Angola, *Braspetro*, empresa paraestatal que después se convertiría en *Petrobras*, controlaba hasta 18% de las inversiones en distintos pozos petroleros y refinerías del enclave de Cabinda²¹.

También los aspectos políticos y diplomáticos cobraron mayor relevancia para Figueiredo. En 1979 el diálogo político con líderes africanos se intensificó, como lo prueban las visitas a Brasil de algunos de los líderes más reconocidos del panafricanismo, como Kenneth Kaunda (Zambia), Sekou Touré (Guinea) y Luis Cabral (Guinea-Bissau). Ramiro Saraiva Guerreiro, ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Figueiredo, viajó a África en 1980 visitando Tanzania, Zambia, Mozambique, Angola y Zimbabue en donde presentó un firme discurso a favor de las luchas justas de liberación nacional que el SWAPO había iniciado en Namibia en contra de las tropas sudafricanas. Las relaciones con Mozambique, país que, a diferencia de Angola, criticó siempre el compromiso brasileño con Lisboa entre 1964 y 1975, mejoraron considerablemente a raíz de este viaje y de una visita que el homólogo de Guerreiro hizo a Brasil en 1981. El tercermundismo volvió a la agenda y al discurso brasileños. En la Asamblea General de la ONU de 1972, Figueiredo leyó una disertación, preparada por Guerreiro, que criticaba abiertamente al orden económico mundial dirigido por los países industrializados. Exigía la remoción de la mayoría de las barreras al

²¹ Hurrell, *op. cit.*, p. 270 (citando a la revista brasileña *Veja* en su edición del 23 de septiembre de 1981).

comercio y de los subsidios al campo en los países ricos, la reducción de los intereses de deuda y el incremento sustancial de las inversiones en los países en desarrollo. Brasil habló de una “interdependencia solidaria” entre África, América Latina y Asia y condenó las intervenciones militares y estratégicas en Afganistán y Centroamérica²². La idea brasileña del desarrollo, que lo presentaba como el resultado del crecimiento de la industria y la riqueza material del país, fue adaptándose poco a poco a los nuevos tiempos. Hablar de “interdependencia solidaria” comprometía a Brasil, al menos sobre el papel, a buscar el desarrollo colectivo y horizontal de los países pobres.

El incremento en la fabricación de manufacturas y el desarrollo tecnológico para actividades agrícolas e industriales que podían aplicarse correctamente a otros países de clima tropical favoreció las dinámicas de cooperación con África que Geisel ya había puesto en práctica. Así, los dos primeros años de Figueiredo vieron nacer iniciativas tales como el apoyo y asistencia técnica a la creación y financiamiento de granjas comunitarias en Mozambique (país que, además, había optado por un sistema económico socialista) y la construcción de esquemas de distribución de alimentos en tiendas populares en Angola, todas ellas a cargo del Estado y administradas, en ocasiones, por técnicos brasileños. En Argelia, ingenieros brasileños colaboraron en la construcción de grandes presas y de casas de interés social en los suburbios de mayor crecimiento en Argel. En Mauritania, país de enorme extensión y bajísima densidad de población, la empresa brasileña Odebrecht, una de las constructoras más prestigiadas a nivel mundial (construyó, entre otras cosas, el aeropuerto de Miami y el metro de Lisboa), organizó esquemas de cooperación con el Estado para construir carreteras con costos mínimos. La red de telecomunicaciones nigeriana fue actualizada con tecnología brasileña en 1979 mediante un mecanismo de inversión conjunta.

²²Alzira Alves de Abreu y Sérgio Lamarão, *Personalidades da Política Externa Brasileira*, Brasília, MRE y Fundação Getúlio Vargas, 2007, pp. 111-117.

En el área de la cooperación para el campo, Brasil fomentó cultivos de soya en Costa de Marfil gracias a un esquema de cooperación de EMBRAPA (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria, parte del Ministerio de Agricultura) en el que técnicos y maquinaria brasileña apoyaban el trabajo de los campesinos marfileños con el objetivo de diversificar la agricultura de un país que era (y sigue siendo) fuertemente dependiente de sus exportaciones de cacao. Sao Tomé y Príncipe, pequeño archipiélago del Atlántico, también se benefició con proyectos de cooperación agrícola que incluían, sobre todo, la transferencia de tecnologías agrícolas adecuadas a los climas tropicales²³.

En 1980, Brasil lanzó su primer programa de cooperación para el desarrollo en pos de una mejor gobernanza. Se trató de una serie de esquemas de capacitación y formación de administradores públicos mozambiqueños en institutos brasileños. Al año siguiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores propuso a la República del Congo un programa similar que incluía, además, acuerdos de cooperación científica (formación de científicos congolese en universidades brasileñas) y cultural. En 1982 Costa de Marfil se benefició de un gran proyecto de saneamiento y planificación urbana orquestado por ministerios e institutos brasileños.

En el balance, la década de los años setenta fue muy favorable para los vínculos entre Brasil y África. Las exportaciones e importaciones, que en 1981 alcanzaron respectivamente 1,705 y 1,982 millones de dólares representaban 7.3% y 9% del total. El incremento, en cosa de pocos años, fue sorprendente, sobre todo porque logró diversificar la alta concentración de estos intercambios en el petróleo (lo que no significó que el comercio se repartiera entre más países africanos: Nigeria, Sudáfrica y Angola siguieron siendo los mayores socios de Brasil en el continente). Brasil no dejó de lado su relación con Sudáfrica (a quien incluso vendió más armas de las que jamás había vendido hasta alcanzar la no muy honrosa plaza del sexto vendedor

²³ Dzidzienyo y Turner, *art. cit.*, pp. 661 y ss.

mundial de armamento en 1981)²⁴.

Pese a que la carta del tercer mundo fuera difícil de asir y aceptar en Brasil, tanto Geisel como Figueiredo comprendieron que se trataba, finalmente, de una imagen que podía abrir ciertas puertas en África. Durante esos años, pero también en pleno siglo XXI, fue mucho más provechoso para Brasilia presentarse en organismos multilaterales como un país del Sur capaz de enfrentar los retos que suelen encarar los países en desarrollo; pero en sus contactos bilaterales con países africanos, la imagen, si bien rodeada siempre del aura de la solidaridad y la cooperación, solía ser la de un país superior que no sólo había dejado atrás muchos vicios del subdesarrollo sino que podía, ahora, colaborar con sus experiencias y conocimientos a la mejora de las condiciones económicas y sociales de las naciones africanas. Se trata de una dinámica también utilizada por el presidente Lula, con la diferencia de que el poder económico y diplomático de Brasil en el siglo XXI sí le ha permitido jugar en la arena internacional con un estatus superior al del promedio de las naciones en desarrollo.

Respecto a la cooperación para el desarrollo hay que ser prudentes pues, si bien es cierto que algunas de las ventajas comerciales que Brasil obtuvo de su acercamiento con países africanos pudieron haberse logrado sin gastar energías en programas de cooperación (lo cual propone preguntarnos por qué entonces Brasil impulsó esquemas de cooperación), también debemos reconocer que no carecen de argumentos quienes sostienen que la verdadera estrategia brasileña fue siempre la de ampliar sus horizontes comerciales y construir las bases para que el comercio y las inversiones florecieran en todos los espacios²⁵. Sin embargo —y afortunadamente—, las dinámicas de la cooperación son un tanto más complejas, por lo que podemos también sugerir (sugerencia que durante el gobierno de Lula se convierte en hipótesis

²⁴ Wayne A. Selcher, “Dilemas de política en las relaciones de Brasil con África: ejemplo de obstáculos en las relaciones Sur-Sur”, en *Foro Internacional*, vol. 23 (1982), núm. 1, pp. 19-39.

²⁵ *Ibid.* p. 664.

formal) que sí hubo en la política exterior brasileña un impulso, quizá muy tenue, por trenzar lazos políticos impregnados con algunas ideas muy populares en esa época. Es decir, hablar de la defensa de la autodeterminación de los pueblos, condenar el imperialismo y los esquemas económicos mundiales que afectaban a los países pobres era, definitivamente, un arma que Brasilia utilizaba a su favor, pero que también acompañaba otro tipo de vínculos con África, de carácter solidario, como los que profundizaron, poco a poco, las iniciativas de cooperación para el desarrollo.

No obstante, es esencial tener siempre en cuenta que a Brasil se le han atribuido (y en buena medida siguen atribuyéndosele) éxitos y victorias que no siempre fueron tan significativas como se cree. Wayne Selcher llama a la prudencia y nos recuerda que Brasil siempre ha sabido que su influencia en África es secundaria comparada con las ex metrópolis, los Estados Unidos, la URSS en su momento y, hoy día, China. Consciente de ello, Brasil ha profundizado sus contactos con países que no sólo simpatizan con él (por razones históricas o culturales), sino que, además, tienen cierto peso y preponderancia en la región. Así, Brasil puede aprovechar ambas características como plataforma de acceso a otros países africanos. Es el caso de Angola y Nigeria que no sólo han sido siempre buenos socios comerciales y diplomáticos de Brasil, sino que, como poder regional (al menos Nigeria), ha servido de trampolín para que los brasileños expandan sus vínculos diplomáticos y de cooperación en los países de la región (como Togo, Ghana y Burkina Faso)²⁶.

d) LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL OLVIDO DE ÁFRICA

Figueiredo vivió una época de bonanza económica y florecimiento industrial sin precedentes; pero también fue testigo de la debacle y la crisis. Muy a la usanza latinoamericana,

²⁶ Wayne A. Selcher, *art. cit.*, p. 32.

Brasil invirtió buena parte de sus enormes ganancias de fines de los años setenta en gastos superfluos aunque vistosos. Los capitales internacionales, atraídos por el crecimiento de bancos e industria brasileños, buscaron a toda costa colocar su dinero en bonos estatales y permitieron que el gobierno federal se endeudara pidiendo todo tipo de créditos con la confianza, claro, de que podría pagar gracias a su sorprendente desempeño económico. Pero el inicio de los años ochenta demostró que las finanzas brasileñas eran débiles y vulnerables y que los préstamos, algunos de ellos solicitados a los organismos financieros mundiales y otros países, eran, de hecho, imposibles de pagar en tiempo y forma. La economía brasileña se desplomó y arrastró consigo gran parte de la proyección diplomática en el globo.

El periodo de transición democrática, ocurrido en plena crisis, redefinió la política exterior en función de dos elementos principales: la preparación de instituciones para la integración regional y la diplomacia cargada de ciertos valores e ideales, como la democracia y los derechos humanos. Tras la liberalización económica y las nuevas dinámicas del sistema internacional, Brasil adoptó el multilateralismo como bandera política y fortaleció su participación en los organismos internacionales, pero descuidó sus relaciones con aquellos países en vías de desarrollo que tan relevantes habían sido apenas un lustro antes. En estos foros Brasil espera incrementar su legitimidad como nuevo actor importante del panorama mundial²⁷. No obstante, África fue relegada a un plano muy inferior y se perdió el interés de antaño. Los gobiernos de José Sarney (1985-1990), Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995) limitaron la relevancia de África en la política exterior brasileña a dos puntos muy concretos: a) la organización, muy puntual, y la participación de Brasil en la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa), que fue un evento aislado (aunque no menor) que no repercutió mucho más en la relación con África durante los últimos años del siglo XX,

²⁷ Mónica Herz, “A política Brasileira do Segurança no Pós-Guerra Fria”, en Clóvis Brigagão y Domício Proença (coords.), *Brasil e o Mundo*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 256.

y b) la redefinición de los vínculos políticos con Sudáfrica, pasando del rechazo total durante los últimos años del Apartheid por su carácter racista, su desprecio por los derechos humanos e incluso sus coqueteos con la carrera armamentista, hasta una comunión firme y alegre entre ambos Estados una vez que el Congreso Nacional Africano de Nelson Mandela llegó al poder. Democracia, derechos humanos y gobernabilidad fueron entonces los temas centrales de la relación entre los dos mayores países de sus respectivas regiones. Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) fue particularmente cercano a Pretoria durante su gobierno, entre otras cosas porque ambos países compartían la esperanza de convertirse en miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El alejamiento general respecto a África se explica, principalmente, por razones económicas. África, al igual que América Latina, sufrió graves crisis y problemas de gobernanza y crecimiento a raíz de los esquemas de reajuste que el FMI recetó para los países en dificultades financieras. Pero a diferencia de Latinoamérica, el África subsahariana no tenía ni el potencial ni la iniciativa para configurar mercados comunes que dinamizaran el comercio y, enseguida, la actividad económica de la región. Traducido en la política exterior brasileña, esto significa que Brasilia comprendió que obtendría menores beneficios económicos y comerciales de un África empobrecida y constreñida por los planes de reajuste, y que la mejor apuesta era la regional, la edificación de un espacio comercial común con sus vecinos para aprovechar la infraestructura de transporte y comunicaciones y facilitar el libre cambio de mercancías y capitales. África fue entonces relegada a un plano menor.

Los años que siguieron a la democratización brasileña impusieron una nueva dinámica a la política exterior y las relaciones comerciales brasileñas. De pronto, el gigante sudamericano descubrió que sus vecinos podían ofrecerle impresionantes beneficios comerciales y espacios para la inversión de los capitales brasileños. Orquestar esquemas de comercio regional se

convirtió en la prioridad de los últimos gobiernos del siglo XX. Nació así Mercosur como un ejemplo clarísimo de concertación política y económica regional, y también como prueba de que los ojos brasileños miraban hacia otro lado. África subsahariana, por su parte, sumida en una crisis mucho peor a la latinoamericana, subsistió sobre todo gracias al impresionante incremento de actividades organizadas por ONG y demás instituciones de cooperación internacional desvinculadas de los Estados. La ola de labor humanitaria caracterizó los años noventa y África no volvería a ser epicentro de la atención brasileña sino hasta inicios del siglo XXI.

e) LA CPLP COMO CASO AISLADO DE COOPERACIÓN AFROBRASILEÑA EN LOS AÑOS NOVENTA

Antes de dar el salto al siglo XXI es pertinente explorar los vínculos multilaterales que Brasil diseñó y aprovechó para mantener una presencia, si bien disminuida, en el continente africano. Los esfuerzos brasileños se concentraron entonces en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), órgano que fue creado bajo el auspicio, sobre todo, de los gobiernos de Lisboa y Brasilia. Su antecedente fue un cuerpo meramente cultural y de objetivos lingüísticos, creado gracias a las iniciativas de la intelectualidad brasileña y portuguesa, el Instituto Internacional de la Lengua Portuguesa (1987) que buscó, entre otras cosas, unificar reglas gramaticales y promover el uso del idioma, de la literatura lusófona y crear vínculos y redes entre estudiantes y universidades lusófonas.

El objetivo de la CPLP, desde su fundación en 1996, ha sido impulsar la cohesión de una comunidad al servicio de la paz, la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el desarrollo de la justicia social que integre a los ocho países lusófonos (así como algunos observadores permanentes, como Senegal, y candidatos a formar parte de la

organización, como el estado indio de Goa, o simplemente como observadores asociados, como Venezuela, Rumania e incluso Marruecos)²⁸. La cooperación en todos estos rubros forma parte de los mecanismos de vinculación que la CPLP propone, los cuales se fundamentan en la participación de diferentes instituciones de cada país dedicadas al estudio y promoción de estos temas. Así, fundaciones (como la Agostinho Neto de Angola o la Oswaldo Cruz de Brasil), universidades y centros de estudio (como la Universidad Federal de Río de Janeiro o la Asociación de Universidades de Lengua Portuguesa) colaboran entre sí mediante el andamiaje institucional de la CPLP. Sin embargo, las limitaciones son numerosas, pues las inversiones de los Estados miembros son mínimas y en más de una ocasión éstos han perseguido sus propias agendas (por ejemplo, según Adriano de Freixo, Portugal suele presentarse como el vocero calificado de la CPLP ante la Unión Europea y procura triangular sus compromisos europeos con los demás países lusófonos)²⁹.

No obstante, para Brasil los proyectos de integración cultural y económica fueron secundarios para los gobiernos de la época; los vínculos bilaterales resultaron ser mucho más prácticos para consolidar las relaciones comerciales con cada país, por lo que el esperado protagonismo brasileño dejó mucho que desear. La CPLP es entonces una experiencia ambigua. Por un lado, los postulados ideológicos generales y los objetivos del discurso común son muy sugerentes, incluso pueden servir de base para justificar muchos esquemas de cooperación para el desarrollo. Pero por el otro, Brasil descuidó el foro que ofrecía la CPLP y desaprovechó el enorme peso que, por sus características, pudo haber tenido en el organismo. Con 80% de los lusófonos y un PIB que supera por mucho la suma del de todos los demás miembros, el papel que Brasil podría desempeñar está claro, pero su voluntad para hacerlo

²⁸ Según un informe del Ministerio de los Negocios Extranjeros de Portugal titulado “O papel estratégico da CPLP” publicado en <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/>

²⁹ Adriano de Freixo, “Dez anos da CPLP: as perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa”, en *Cena Internacional*, vol. 8 (2006), núm. 1, pp. 35-54.

nunca fue manifiesta. La desilusión de los países lusófonos de África es evidente: para ellos, la CPLP pudo haber funcionado como cadena de transmisión para las inversiones brasileñas, añoradas como cualquier otra en estos países³⁰. Hubo que esperar a que el presidente Lula mostrara un interés renovado por todo tipo de instituciones multilaterales, la CPLP incluida, para que el rol de ésta recobrase preponderancia, sólo que en términos mucho más ligados a los intereses y objetivos brasileños.

EL SIGLO XXI: BRASIL VOLTEA (NUEVAMENTE) HACIA ÁFRICA.

Como presidente, Fernando H. Cardoso edificó los pilares que poco después sostendrían la estabilidad económica y la democracia brasileña. Si bien su enfoque macroeconómico había dado un giro de 180° respecto a sus postulados académicos acerca de la dependencia de los países periféricos hacia los del centro (en otras palabras, Cardoso abrazó el libre mercado, las inversiones de capitales privados y extranjeros y defendió un rol del Estado menos intervencionista y más regulador en la economía), debemos reconocer que sus políticas afianzaron la base industrial y agrícola de Brasil y permitieron que, durante los lustros que siguieron, el crecimiento económico se disparara, si bien acompañado de mayores índices de desigualdad social. Con la democratización del país, mérito a reconocérsele a Cardoso y a sus predecesores, el debate político cobró un nuevo sentido y los numerosos partidos políticos pudieron poner sobre la mesa sus propios proyectos nacionales, incluyendo nuevas visiones respecto a la política exterior. En ese sentido, el PT de Lula da Silva rescató una serie de postulados ideológicos y políticos, parte del bagaje discursivo del partido desde los años cincuenta, referentes a la solidaridad con los pueblos en desarrollo en sus luchas contra el

³⁰ *Ibid.*, p. 49.

imperialismo y la pobreza –resultado de una condición periférica en el sistema internacional– que sirvieron de timonel a la nueva política exterior brasileña del gobierno Lula.

Así, la constante de la economía brasileña fue el crecimiento sostenido del PIB. Durante el gobierno de Cardoso, el PIB creció 2.9% en promedio (con una ligera caída en 1998), mientras que con Lula, mantuvo un promedio de 4.2% anual, con una disminución ligera y fugaz en 2009, cuando el PIB sólo cayó 0.6%³¹. Es interesante notar que, a diferencia de otras economías emergentes mucho más ligadas a los grandes países industrializados, Brasil apenas sufrió durante la crisis financiera de 2007/8 y que su vibrante economía se recuperó con rapidez y solidez. El comercio, la industria, la producción agrícola, el consumo, las inversiones, el gasto público y el ahorro aumentaron considerablemente³². En un ambiente óptimo para el crecimiento económico, lo más natural era que, una vez más, desarrollo económico y política exterior se combinaran; y así fue. El desarrollismo de los años sesenta volvió a ocupar una posición relevante en los discursos diplomáticos de Brasil, en donde la experiencia brasileña podía servir de ejemplo al crecimiento de países más pobres que atravesaran por retos similares al desarrollo económico y social.

En este contexto favorable, la cooperación para el desarrollo se convirtió en un elemento muy importante de la política exterior brasileña y África ganó la relevancia que había perdido durante las dos décadas anteriores. Sin ser en extremo optimistas (o ingenuos), tanto brasileños como africanos construyen, desde inicios de la década pasada, las bases de una relación estrecha que sea mutuamente benéfica. Tal argumento ha sido válido durante décadas: ambos campos deben sentir que la relación les es provechosa. África, por un lado, espera siempre que Brasil pueda demostrar que es un socio útil en cuanto a inversiones, comercio,

³¹ Datos del Banco Mundial en su reporte estadístico de 2009 sobre desarrollo mundial: <http://data.worldbank.org/>.

³² Ver página 137.

sostén diplomático, alineación política y apoyo en cooperación económica y social. A Brasil, por su parte, no le basta con saberse útil (no es sólo una cuestión de autoestima y prestigio): Brasil quiere, además, tener la seguridad de que se beneficia al mismo tiempo que es útil³³.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones del siglo XXI que permiten tal acercamiento brasileño con África y, sobre todo, tal interés por programas de cooperación para el desarrollo? En primer lugar, habrá que analizar con ojo crítico el contexto internacional. En términos políticos y económicos, el fin de la Guerra Fría no trajo consigo un sistema completamente unipolar con los Estados Unidos a la cabeza; sin duda este país ha sido y será todavía la mayor de las potencias, pero no es la única, aún cuando siga siendo la superpotencia. Nuevos poderes regionales, Brasil entre ellos, intentan desde hace algunos lustros rellenar los huecos de poder dejados por el fin de la Guerra Fría y África es un ejemplo de una región esencial donde pueden estar en juego intereses de todo tipo. Con el fin de una serie de consideraciones estratégicas de Guerra Fría alrededor de 1990 y 1991, el continente se sumió en una especie de olvido respecto al resto del mundo. Así lo ejemplifica el caso omiso que muchos países occidentales hicieron al genocidio en Ruanda, o la unilateral pero breve e ineficaz intervención estadounidense en Somalia en 1991.

Por otro lado, en el contexto de globalización económica y comercial y de nuevos mecanismos de integración política regional y multilateral, un selecto puñado de países ha logrado entrar, paulatinamente, al club de los poderosos. Brasil es uno de ellos, aún cuando el camino por recorrer sea todavía largo. Lo importante, sin embargo, es señalar que Brasil ha sabido aprovechar las oportunidades que el sistema internacional ofrece a países de su

³³ Ya Wayne Selcher (*art. cit.*) había planteado, en 1982, que la relación entre ambos partía de ese presupuesto tácito. Bajo el liderazgo de Lula, Brasil repitió en innumerables ocasiones que la relación con África sería mutuamente benéfica o no sería. (Amado Luiz Cerco, “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 7-32.

categoría, es decir, Estados con un notable dinamismo económico (comercio exterior, crecimiento, industrialización, políticas fiscales... en fin, todo acorde a los grandes parámetros del capitalismo contemporáneo); con una diplomacia de calidad y repartida por el mundo (bien formada y comprometida con los intereses del Estado); con una posición privilegiada en sus propias regiones (Brasil es el polo económico y el líder diplomático de la región, lo que a su vez puede convertirlo en una pieza del subimperialismo) y con un potencial evidente en la arena política multilateral. Tales características individuales, sumadas a las de un sistema internacional que, puesto que ya no es escenario de evidentes enfrentamientos ideológicos, permite que distintos poderes medios ejerzan influencia sobre las regiones quizá menos relevantes (como es el caso de África), tal vez expliquen por qué Brasil ha concentrado su atención al otro lado del Atlántico.

El diagnóstico de los políticos y diplomáticos brasileños, después de haber analizado los esquemas de vacío geopolítico que la Guerra Fría dejó en el África subsahariana y la manera en que éstos repercuten en la forma de organización de las sociedades, de gobernabilidad de los Estados y de dinamismo económico, pareció concluir que en esa región del mundo había una clara necesidad por hacerse de nuevos contactos y socios políticos y económicos que pudieran colaborar, de manera paritaria, con el desarrollo de estos Estados³⁴.

La idea de los vacíos de poder dejados por el fin de la Guerra Fría no puede ser monolítica. Como bien apunta Claudio Oliveira, muchas veces no se consideran las características particulares del África subsahariana en la época de cambio de siglo. Estos países no aceptan las propuestas de cooperación para el desarrollo brasileñas porque estén desesperados; al contrario, Oliveira sugiere que la región subsahariana estaba viviendo un

³⁴ Fernando Augusto Albuquerque Mouranho y Henrique Altemani de Oliveira, “As relações Brasil-África: de 1990 a 2005”, en Altemani de Oliveira y Antonio Carlos Lessa (org.), *Relações internacionais do Brasil temas e agendas*, Sao Paulo, Saraiva, 2006, p. 212.

tiempo de relativas mejoras y estabilidad: crecimiento económico que parecía afianzarse, aumento del precio de los recursos naturales, incremento de la inversión externa directa (con posibles efectos favorables para el empleo, la infraestructura y los servicios), creciente estabilidad política y multiplicidad de procesos electorales³⁵ que apuntarían en la dirección de una mejora sustancial de las condiciones políticas y económicas generales de la región, elemento que podría, a su vez, facilitar los contactos diplomáticos y los vínculos de cooperación con países como Brasil³⁶. Así, no es sólo Brasil (o cualquier otro donante) quien toma unilateralmente la iniciativa de cooperar con África, sino que los Estados subsaharianos están en condiciones de buscar ellos mismos relaciones diplomáticas y de cooperación para el desarrollo mutuamente benéficas.

En suma, apuntemos sencillamente que existen condiciones internas y otras de carácter regional que ayudan a comprender por qué la cooperación brasileña con África es ahora una prioridad. Esta última es muy obvia: Brasil ya es el líder indiscutible de América Latina en muchos aspectos y al no entrar en conflicto con los Estados Unidos respecto a temas latinoamericanos, su posición parece asegurada. Eso le permite expandir sus horizontes y África, por estar relativamente cerca, ser rica en recursos, enfrentar todavía tantos retos a la estabilidad, el desarrollo social, el crecimiento económico y estar dispuesta a recibir colaboración diplomática, comercial y política es una prioridad. En cuanto a las condiciones internas, es importante subrayar que la democratización brasileña, seguida de su consolidación, permitió a Lula impulsar muchas políticas de carácter social que, si bien con resultados quizá algo débiles, ha logrado disminuir las tradicionales desigualdades e injusticias socioeconómicas

³⁵ Durante 2011, 25 países africanos (incluyendo los países árabes del Norte), celebrarán algún tipo de elección nacional, ya sea parlamentaria, presidencial o un referéndum. Es, por mucho, el continente en el cual, durante este año, se llevarán a cabo más elecciones.

³⁶ Cláudio Oliveira Ribeiro, “A política africana do governo Lula”, en *Tempo Social*, Universidad de Sao Paolo, v. 21 (2009), núm. 2, pp. 85-109.

en el país. Sumado a lo anterior, los avances científicos y tecnológicos han permitido que Brasil pueda ofrecer su ayuda, su colaboración, a países que, por decirlo de alguna manera, están enfrentando los mismos retos al desarrollo que Brasil encaró hace algunas décadas.

La segunda razón es que el gobierno de Lula ha rescatado discursos muy impregnados de connotaciones morales y culturalistas: la deuda cultural del pueblo brasileño con África como una muestra de la importancia de plantear solidaridad entre los países del Sur. En una sociedad tradicionalmente clasista y con tintes racistas, como la brasileña, hacer parecer que el ascenso de una política africana es, también, provechosa para las poblaciones afrodescendientes –víctimas de un pasado segregacionista– fue uno de los objetivos del presidente Lula. Además de su potencial como “idea de consumo interno”, Brasil ha podido presentarse ante los países subsaharianos como un ejemplo más de esfuerzo en pos de la integración social multicultural. Abanderando conceptos tales como “democracia interracial” o “rescate de la cultura africana en Brasil”, una de las cartas de presentación de los diplomáticos brasileños en África es el ingrediente africano en la cultura contemporánea del Brasil³⁷.

³⁷ Patricia Pinho, “Brazil in the Map of Africanness”, en Peter Birle y Sérgio Costa (coords.), *Brazil and the Americas; Convergences and Perspectives*, Madrid y Frankfurt, Iberoamericana y Vervuert, 2008, pp. 135-151.

CAPÍTULO CUARTO

DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LULA, LA IMPORTANCIA DE ÁFRICA Y LA COOPERACIÓN CON ANGOLA Y MOZAMBIQUE COMO EJEMPLOS

No habían pasado 48 horas después de la toma de posesión de Lula como presidente de Brasil el 1° de enero de 2003, cuando Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores por segunda ocasión en su carrera, se entrevistaba con su homóloga sudafricana Nkosazana Dlamini en su despacho del Itamaraty. El tema central de la reunión fue cómo crear mecanismos de coordinación entre los países del Sur. Fue así que, por sugerencia de Amorim, nació el foro IBSA (India, Brazil and South Africa) como pequeño grupo de democracias multiétnicas, representativas de cada uno de los continentes del Sur, con la firme voluntad de consolidar un impulso de cooperación y concertación diplomática que catapultara la posición de los tres países en la arena internacional como representantes o voceros del mundo en desarrollo.

El episodio fue profético. Durante los ocho años que siguieron, Brasil fue anfitrión de 904 visitas oficiales (presidentes, primeros ministros, monarcas, presidentes de organizaciones internacionales y funcionarios de alto nivel); Celso Amorim viajó 467 veces a un total de 101 países y el presidente Lula hizo otro tanto en 259 ocasiones a 83 países distintos¹. Pero los números en sí fueron sólo el reflejo de una necesidad imperante por dar a conocer al Brasil contemporáneo al mundo entero. El contenido de las visitas fue casi tan profundo y variado como las cifras aquí vertidas. El gobierno de Lula se caracterizó, en el plano internacional, por divulgar una imagen positiva y atractiva del gigante sudamericano. Prácticamente todos los foros, toda la prensa y todas las universidades del mundo dedicaron sendas páginas, sesiones y

¹ Celso Amorim, “Brazilian Foreign Policy under President Lula: an Overview”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 214-240.

cursos al impresionante despliegue diplomático de uno de los líderes mundiales más carismáticos de los últimos tiempos.

Y bien, ¿cuáles fueron las grandes motivaciones de tal desenfreno político internacional? ¿Cómo explicar tal dedicación de energía, tiempo y recursos a recorrer el mundo, firmar acuerdos y estrechar manos para crear alianzas? Un par de palabras bastan para dar una primera aproximación: proyecto nacional. Sí. El gobierno brasileño gozó del vigor que otorga la seguridad de contar con un plan, con un designio político y económico nacional. Brasil no sólo aprovechó el esfuerzo de décadas pasadas por construir un proyecto nacional de diversificación comercial, de combate a la pobreza, de refinamiento de las instituciones públicas y de apoyo al capital privado nacional y foráneo; también aprovechó sabiamente el espacio internacional que el fin de la Guerra Fría tenía destinado para aquellos países dinámicos y hábiles que quisieran acceder a cúpulas más altas de la gestión internacional. La estrategia que respondió al proyecto de Estado reposó, entonces, en varios elementos complementarios que afianzaron el discurso y la práctica diplomática comprometida con los intereses nacionales.

Algunos pilares de la estrategia fueron la búsqueda de nuevas alianzas diplomáticas y comerciales con países de los cuatro rincones del mundo; la consolidación de los vínculos con los Estados siempre considerados como prioritarios (Estados Unidos, Argentina, Alemania y Japón, entre otros); el afianzamiento del Estado como actor central de las maniobras de la política exterior; el reconocimiento de que la autonomía internacional se convertiría en prioridad (autonomía en el sentido de tener la libertad para establecer relaciones de todo tipo con cualquier actor internacional); la certeza de que la globalización, como proceso de integración y acercamiento mundial, es el elemento determinante de los intercambios

internacionales de todo tipo² y, finalmente, llevar al primer plano el compromiso brasileño con la paz, la solidaridad, la cooperación y el entendimiento entre naciones. En otras palabras, la política exterior brasileña se fundamentaría en la persecución de un principio de horizontalidad internacional en lo que respecta a los mecanismos de la gobernanza global.

Si bien el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) fue más silencioso en términos exteriores que el de Lula, es importante reconocerle el mérito de haber sentado las bases económicas —e indirectamente también las diplomáticas— para el gran despliegue que después tendría la política exterior brasileña. Cardoso fue un fiel seguidor de las políticas liberales de apertura de mercados y coqueteó con los grandes capitales financieros e industriales del mundo para que llegaran a Brasil. Durante esos años, el país ajustó buena parte de sus instituciones y discursos al ánimo mundial imperante: la globalización económica liberal que profetizaba, si no el fin de la historia, por lo menos sí la llegada de una época general de prosperidad desideologizada y de abundancia. Como parte de esa conciencia liberal, Cardoso apostó porque las relaciones internacionales adquirieran un tono multilateral que poco a poco y por sus propias virtudes fuera facilitando la convergencia armónica de los intereses de cada país³. Era la época de la confianza en el multilateralismo que el gobierno de Clinton, después de la Guerra Fría, parecía prometer.

Lula, en cambio, pareció más escéptico. A primera vista, parecería ser una ironía; pero no lo es tanto. La posición del presidente del PT fue, desde el inicio, cautelosa respecto a las virtudes del multilateralismo. No quedaría jamás duda durante su mandato que éste sería el mecanismo ideal de resolución de conflictos y equilibrio de poder con las mayores potencias del mundo, pero, por otro lado, el multilateralismo sería la plataforma ideal para que Brasil

² Sin olvidar, por supuesto, que la globalización también ha sido, irónicamente, causa de un incremento injusto de las desigualdades y los distanciamientos entre poblaciones y países.

³ Raúl Bernal Meza, “International Thought in the Lula Era”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 193-213.

mismo concretara con relativo éxito sus propios intereses nacionales⁴. El *quid* radicaba en reconocer que el multilateralismo era, de todos modos, un esquema jerárquico en el que también prevalecerían aquellos actores más hábiles sólo que, a diferencia de la Guerra Fría, el conjunto de herramientas para defender tales intereses nacionales se basaría menos en los elementos “tradicionales” del “poder fuerte” (fuerza bélica, por ejemplo), y más en los elementos persuasivos y atractivos del “poder suave”.

Lo anterior es crucial para aproximarse al discurso, los objetivos y los mecanismos contemporáneos de la cooperación brasileña para el desarrollo. Después del 11 de septiembre de 2001 y del cambio brusco que sufrió el sistema internacional (vuelta al unilateralismo estadounidense, propagación de la idea de que había nuevamente una guerra contra un enemigo común de la civilización democrático occidental –el islamismo radical– y profundización del discurso divisivo e intolerante “o están con nosotros o están contra nosotros”), Brasil, al igual que los demás países, debió actuar con precaución y apostar por una política exterior que tomara también en cuenta elementos de seguridad y estabilidad, más bien *ad hoc* con el nuevo espíritu imperante en Washington. Así, el discurso que proponía confiar casi ciegamente en el multilateralismo como mecanismo de resolución gradual y efectiva de conflictos mediante la convergencia de intereses, debió cambiar hacia uno que reconocía que, mediante la política multilateral, era prioridad de los Estados buscar la paz y la estabilidad en el mundo para garantizar sus propios intereses nacionales.

Aquí es donde la cooperación para el desarrollo entra en escena. El Brasil de Lula defendió, desde el minuto uno, que la búsqueda de paz, desarrollo económico, comercial y político (democracia, derechos humanos y gobernanza) de los países en vías de desarrollo no sólo era importante por cuestiones humanitarias o altruistas, sino que era una de las

⁴ *Art. cit.*, p. 198.

condiciones para garantizar, también, la estabilidad económica de Brasil. Es decir, no se defendería la paz mundial sólo porque beneficiaría a la gobernanza mundial (aunque sí era razón de peso), sino porque, mediante la cooperación para el desarrollo, Brasil podía buscar ambas cosas: hacer del mundo un lugar mejor (económica, social y políticamente) y beneficiarse con mayores oportunidades comerciales, de inversión, diplomáticas y de política multilateral.

El África subsahariana, la región del mundo con mayor cantidad de países pobres (y, por lo tanto, sujetos a iniciativas de cooperación para el desarrollo), se convirtió entonces en una de las famosas alianzas estratégicas que definieron buena parte de la política de diversificación diplomática de Lula. África, como veremos más adelante, no sólo ofrecía la oportunidad de variar los vínculos comerciales brasileños, sino que tenía el potencial de convertirse en un importante bloque aliado para la búsqueda de nuevos esquemas de gobernanza mundial protagonizados por Brasil. La tarea no sería, de ningún modo, sencilla. Pero, consciente de ello, el binomio Lula/Amorim desplegó esfuerzos considerables de contactos, foros, visitas, persuasión y negociación: 23 nuevas embajadas fueron inauguradas en África entre 2003 y 2010 (para alcanzar 39)⁵. La cooperación para el desarrollo se convirtió, entonces, en una herramienta más de despliegue del poder suave brasileño para inclinar la balanza multilateral hacia su propio campo.

Cooperar con otros países, sobre todo siguiendo las líneas trazadas por la cooperación Sur-Sur, tuvo por objetivo fortalecer la posición política y económica internacional de Brasil, a la vez que era (y es) una convicción genuina de que hay que colaborar con otros países en desarrollo para revertir las desigualdades internacionales, la pobreza, y para mejorar los esquemas de gobernanza y diálogo mundial, de tal suerte que la voz y los intereses de los países

⁵ Amorim, *art. cit.*, p. 226.

del Sur sean respetados y tomados en cuenta. Es decir, la cooperación para el desarrollo probaría un punto que ya era parte de la retórica diplomática del gobierno de Lula: la globalización, a pesar de sus múltiples virtudes, es algo que debe reformarse para garantizar una verdadera horizontalidad económica y política mundial. La cooperación para el desarrollo obedece, desde entonces, a un concepto acuñado por el dueto Lula/Amorim: la política de la no indiferencia, de la no indiferencia a las desigualdades mundiales, a la pobreza en la que siguen sumidos tantos millones de individuos en decenas de países, a la evidente importancia y necesidad de colaborar solidariamente con otros Estados del Sur. Brasil no sólo no sería indiferente a la primicia de cooperar con los países que más lo necesiten, sino que sería sensible ante una globalización y un esquema de gobernanza mundial que no favorezca íntegramente a todos los Estados por igual.

Y como Brasil contaba ya con un proyecto nacional que desarrolló sus propios intereses, así como los mecanismos para impulsarlos, resulta muy claro que su política externa haya conseguido, con Lula como timonel, al menos tres grandes victorias (que responden a metas concretas que Brasilia se impuso a sí misma). La primera, convertirse en una economía dinámica, líder a nivel regional y mundial, y capaz tanto de atraer fuerte inversión extranjera como de exportar recursos, manufacturas, maquinaria y alta tecnología a todo tipo de países. Para ello, la formalización de alianzas era esencial y la formulación de espacios prioritarios de acción (Estados Unidos, América Latina, Europa Occidental, China y África) fue una tarea constante de la diplomacia de Lula. Tan sólo para ofrecer algunos datos, notemos que el crecimiento del comercio brasileño en valor absoluto aumentó a un ritmo mayor que el del promedio mundial: según estimaciones de la OMC, mientras que tanto importaciones como exportaciones a nivel internacional aumentaron 21% entre 1989 y 2004, en Brasil crecieron

32% y 37%, respectivamente⁶. Además, Brasil no es un país que concentre gran parte de su comercio en un solo país o grupo de socios comerciales. Mercosur, por ejemplo, representa 19.5% del comercio brasileño, pero 22.9% se concentra en la Unión Europea y tan sólo sus tres mayores socios africanos –Nigeria, Angola y Sudáfrica– son responsables de 3.8% del total⁷. En términos de la inversión extranjera recibida, Brasil muestra datos espectaculares, a pesar de la crisis financiera mundial de 2007/8 (de la que, por cierto, Brasil salió muy bien librado sin perder un solo punto porcentual del PIB respecto al año anterior, pues este pasó de 1,664 billones de dólares en 2008 a 1,602 billones en 2009): entre 2007 y junio de 2011 las inversiones en Brasil se duplicaron, pasando de 691 millones de dólares a 1,389 millones (si bien es cierto que la mayor parte de las inversiones se registró en el sector financiero y sólo 35% en el sector productivo)⁸.

En segundo lugar, Brasil buscó iniciativas para la mejor resolución de conflictos en el mundo, desde la MINUSTAH (Misión de Estabilización de la ONU en Haití, de la cual Brasil ostenta el mando desde 2004), hasta el acuerdo de Teherán, en el que Brasil y Turquía propusieron, en 2010, un plan alternativo al de las grandes potencias nucleares (que parecía intransigente al negar prácticamente cualquier derecho a Irán para desarrollar energía nuclear con propósitos civiles) para lidiar con la situación nuclear en Irán. Amado L. Cervo y Antônio Carlos Lessa defienden a UNASUR como un mecanismo igualmente exitoso de resolución de conflictos por medio del consenso y la negociación, y no mediante el uso de la fuerza o la coerción (como la OTAN, por ejemplo). Finalmente, promocionar coaliciones entre países en desarrollo para cambiar paulatinamente el eje asimétrico Norte-Sur de la gobernanza

⁶ Maria Auxiliadora de Carvalho, “Acordos comerciais do Brasil”, en *Informações econômicas*, vol. 35 (2005), núm. 10, pp. 81-86.

⁷ Eurostat, “Brazil’s Bilateral Trade with the European Union and with the Rest of the World”, reporte del 17 de marzo de 2011, 11 páginas.

⁸ Indicadores económicos del Banco Central de Brasil, julio de 2011, actualizados cada semana y disponibles en <http://www.bcb.gov.br/?indicators>.

internacional por uno más democrático; que la toma de decisiones no se concentre tan sólo en unos cuantos países del Norte⁹.

Pero, desgraciadamente, Brasil ha fracasado (o, seamos optimistas, no ha logrado aún) en su intento por gozar de una mejor posición en las esferas de la gobernanza y el comercio internacionales, ya sea simplemente como resultado de un interés individual o por convicción de ser un legítimo representante de la voz del Sur Global¹⁰. Se trata de dos tropiezos muy concretos pero también muy significativos: A) Brasil no ha logrado el acuerdo que, en el seno de la OMC, debería firmarse para reducir (e incluso eliminar) las barreras al comercio que los países industrializados siguen imponiendo, sobre todo en materia agrícola, a los demás países. Se trata de subsidios o aranceles que, pese al discurso neoliberal predominante, prevalecen y crean injusticia y desigualdad en el comercio internacional. Y B), Brasil ha sido incapaz siquiera de obtener promesas de que se harán cambios profundos a las instituciones de la gobernanza internacional, en particular el Consejo de Seguridad de la ONU, de modo que países emergentes como Brasil puedan sentarse a la mesa con las potencias tradicionales para discutir paritariamente los temas más apremiantes de la seguridad mundial. Brasil anhela un sitio en el Consejo, pero no hay todavía promesa alguna de que la reforma a esta institución será un tema a discutir pronto.

Pero independientemente de sus logros o fracasos, es imperativo reconocer que los objetivos brasileños se han construido en torno a una idea muy arraigada en la política exterior hoy día: Brasil cuenta con todos los elementos y mecanismos para enarbolar la bandera del Sur

⁹ Amado Luiz Cervo y Antônio Carlos Lessa, “An Assessment of the Lula Era”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 5-32.

¹⁰ En cuanto al comercio internacional, Brasil es apenas el vigésimo país que más comercia, si bien su economía es la octava más grande del mundo. Los 387 mil millones de dólares que valió el comercio brasileño durante 2010 estuvo por debajo de países mucho más pequeños como Bélgica (561 mil millones) y Taiwán (525 mil millones) [Datos del Banco Mundial disponibles en <http://data.worldbank.org>]. Esto, sin embargo, confirma la idea de que la economía brasileña es fuerte sobre todo gracias a su producción y consumo interno.

Global y convertirse en vocero de éste, o al menos en su representante ante los grandes jugadores del tablero internacional. Es en este contexto que la cooperación para el desarrollo toma su lugar, pues en la retórica y en la práctica brasileña es, definitivamente, una herramienta más de poder y diplomacia que busca crear coaliciones diplomáticas, alianzas comerciales y, en última instancia, mejores niveles de vida, consumo y organización política en los países receptores, para dar cabida a los intereses individuales de Brasil y las expectativas colectivas de los países en desarrollo respecto al devenir de la gobernanza mundial. La cooperación, en suma, abre las puertas para que Brasil se proyecte ante el mundo mostrando todo su potencial.

ÁFRICA EN EL PANORAMA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LULA

Como ya se mencionó, entre 1974 y 1981 Brasil alimentó con pocos contenidos ideológicos sus relaciones diplomáticas, comerciales y de cooperación con África. Esa falta de temas políticos que pudieran englobar toda la política africana de Brasilia, sumado a que las inversiones, los créditos y las donaciones eran relativamente pequeñas, es una de las explicaciones de la inconsistencia de la política del Itamaraty hacia la región subsahariana. Además, el pragmatismo ideológico imperante en su retórica diplomática (es decir, la inacción y la ausencia de posturas políticas, en muchos casos) y el enfoque tan marcado en los beneficios económicos de esa relación provocaron que las iniciativas de cooperación para el desarrollo fueran, cuando menos, breves, cortoplacistas y, en ocasiones, insípidas.

Después de dos décadas de transición democrática y crecimiento económico, Brasil puede, hoy día, acompañar sus cada vez más numerosas propuestas de cooperación con fuertes inversiones en sectores productivos estratégicos, cuantiosos préstamos, créditos bancarios y donaciones, e incluso con una dimensión político-ideológica más marcada. Se trata, por

ejemplo, de la solidaridad con las demandas económicas de los países del Sur o del compromiso con el desarrollo colectivo, del crecimiento sustentable y la disminución de la dependencia política, económica y financiera respecto a los países industrializados. Y quizá todavía más importante, Brasil ha insistido, incluso desde los años setenta, en que no imitará las prácticas europeas respecto a la cooperación para el desarrollo y el fortalecimiento de vínculos políticos con África. A inicios del gobierno de Lula se dijo que los espacios de cooperación en África estaban algo descuidados, pues los países donantes solían preferir los temas de seguridad regional, las inversiones y los acuerdos comerciales a los esquemas de cooperación para el desarrollo¹¹. Aunado a ello, la crítica a los mecanismos tradicionales de cooperación parte de una base sencilla: visto que los países donantes (europeos o norteamericanos) no pasaron por condiciones siquiera similares de pobreza, dependencia y explotación –en ocasiones no está de más insistir en que estos países son, precisamente, los principales responsables de que los países del Sur hayan vivido o estén viviendo esas situaciones–, sus esquemas de cooperación difícilmente se ajustan a la realidad de las sociedades receptoras. Por su parte, Brasil estaría en condiciones de apoyar con mayor claridad la resolución de ciertos problemas de pobreza y subdesarrollo porque, argumenta, ya pasó por ellos –o está pasando– y sus experiencias, más recientes y más parecidas por cuestiones geográficas, culturales o políticas, pueden ser de gran utilidad a países subsaharianos.

Eso no significa que Brasil abogue por sustituir definitivamente los esquemas de cooperación de las naciones industrializadas. Brasil reconoce que los donantes tradicionales cuentan con enormes recursos financieros, con experiencia histórica y canales políticos y de comunicación muy firmes con los países receptores: los lazos históricos (del colonialismo, por ejemplo), económicos y diplomáticos son excelentes correas de transmisión. Además, ONG y

¹¹ Cláudio Oliveira Ribeiro, “A política africana do governo Lula”, en *Tempo Social*, Universidad de Sao Paolo, v. 21 (2009), núm. 2, pp. 85-109.

grupos de asistencia internacional, cuyas bases se encuentran predominantemente en países del Norte –quienes a su vez son sus mayores financiadores–, son actores esenciales para llevar a buen puerto grandes programas de cooperación. Lo que Brasil sí quiere resaltar es que sus acercamientos al África subsahariana parten de principios que facilitan una cooperación justa para el desarrollo, tales como la formulación y persecución de intereses mutuos y la importancia de construir una relación horizontal entre el donante y el receptor, que garantice el aprendizaje mutuo, el intercambio bidireccional de experiencias y conocimientos, la retroalimentación de la prácticas de cooperación y, por supuesto, el desarrollo de las sociedades receptoras en planos más allá del económico, lo cual no impide que el tema comercial ocupe un lugar central dentro de los objetivos de la cooperación brasileña para el desarrollo. África no es ningún “continente perdido” o desconocido, mucho menos para Brasil; pero sí es la última frontera comercial, el último espacio que falta por conquistar para garantizar una diversificación plena de las relaciones comerciales. Además, tanto en lo económico como en lo político, el acercamiento con el África subsahariana es el desenlace de una política exterior amplia y congruente¹².

Desde una perspectiva del sistema internacional, algunos especialistas brasileños sugieren que la política africana del gobierno de Lula fue un intento por balancear las divergencias entre el Norte y el Sur mediante, entre otros mecanismos, la cooperación, enmarcada en un contexto teórico Sur-Sur. Es una política que se antoja de “asociación antihegemónica” que combatiría las pretensiones unilaterales de la mayor potencia del mundo respecto a los países en desarrollo. Pero es también ostentada, al menos con países africanos, como un ejercicio diplomático “carente de pasiones y de ideología”, pero definido por valores

¹² Catrina Schläger, “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil”, en *Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers*, núm. 3, marzo 2007, pp. 2-11.

e intereses comunes a construir, conciliar e implementar en un plano práctico¹³. De inicio parece presentarse una contradicción: si la construcción teórica de la cooperación Sur-Sur es eminentemente política (por no decir que está ideologizada), ¿cómo presentar entonces una política exterior hacia África desligada de consideraciones políticas pero sí anclada en la práctica de la cooperación Sur-Sur? Si esta política se pretende antihegemónica, ¿no está automáticamente tomando partido ideológico? Y no significa que hacerlo esté mal –todo lo contrario–, sino que las variantes del discurso pueden evidenciar incongruencias que, en el fondo, hablan de cierta falta de precisión en el lenguaje, algo que Brasil todavía debe remediar en la construcción de su política exterior.

Aún así, la toma de partido por ciertas posiciones ideológicas, como lo antihegemónico, se explica porque, bajo el mando de Lula, la política exterior recuperó algunas de las expectativas del *Partido de los Trabajadores* construidas siguiendo un discurso mucho más ideologizado que el que Lula utilizó para fundamentar su propio gobierno. Las ideas de acercamiento y colaboración con países del Sur, así como la lucha en contra del imperialismo y a favor de la autodeterminación de los pueblos, siempre presentes en los estatutos del PT, son ahora una realidad. Pero lo son de la misma manera que el compromiso con los mercados financieros internacionales, con las regulaciones ligeras a los grandes capitales y la amistad con las inversiones privadas. En ese sentido, Brasil ha aprovechado que la idea misma de la lucha antihegemónica sea algo dispersa y se entienda y aplique de manera distinta según cada contexto para coquetear con algunas de sus manifestaciones a la vez que se profundiza la integración a los esquemas capitalistas internacionales¹⁴.

Y bien, ¿qué intereses concretos tiene Brasil en sus relaciones en África? Podemos relacionarlos, concretamente, con algunos de los puntos expresados hace algunas páginas

¹³ Albuquerque Mouranho y Altemani de Oliveira, *op. cit.*, pp. 229 y ss.

¹⁴ Cláudio Oliveira Ribeiro, *art. cit.*, p. 97.

respecto a las aspiraciones internacionales del Brasil del siglo XXI. Los países africanos pueden desempeñar un papel importante, en conjunto, para ayudar a Brasil a obtener algunos de esos objetivos. Respecto a la aspiración de sentarse junto a las demás potencias mundiales en un espacio permanente ante el Consejo de Seguridad, Brasil sabe que debe negociar con los países africanos (así como con los latinoamericanos y algunos europeos y asiáticos) el apoyo que podría propulsarlo a ese nivel si llegase a ser aceptada una reforma de las Naciones Unidas. Además, como ya mencionamos, una de las metas centrales (que se ha convertido, en cierta medida, en un logro) ha sido el perfeccionamiento de alianzas y coaliciones entre países en vías de desarrollo para poco a poco modificar el eje poco simétrico y equitativo del sistema internacional. Brasil puede presumir de haber creado ya foros de vinculación diplomática entre América Latina y África para tender puentes (y fortalecer intereses comunes) que impriman un mayor peso y relevancia a estos países en las altas esferas de la gobernanza mundial.

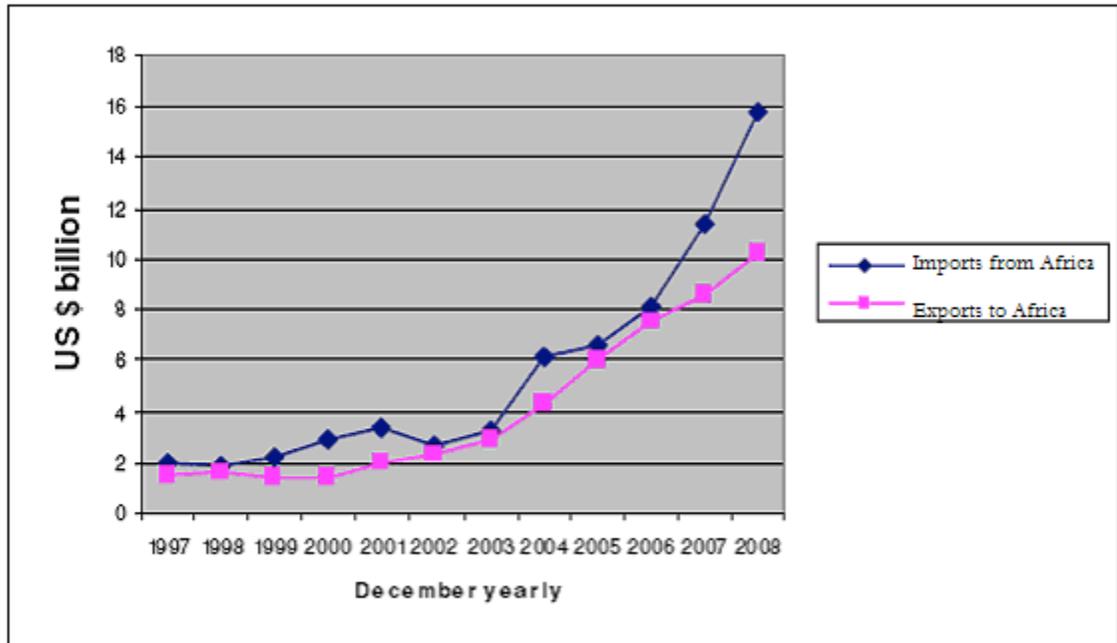
En aras de profundizar tales intereses mediante los vínculos con países subsaharianos, poco a poco Lula y Amorim reconstruyeron algunos aspectos administrativos de la política exterior brasileña y crearon, por ejemplo, un nuevo departamento para asuntos africanos en el Ministerio de Asuntos Exteriores (antes la política africana se trabajaba junto con la del Medio Oriente)¹⁵. Desde entonces, las acciones concretas que acompañan a la diplomacia con África han aumentado considerablemente. El comercio con el continente, pese a que sigue siendo ínfimo –no más de 26 mil millones de dólares por año¹⁶– ha cuadruplicado su valor con respecto a 2003¹⁷.

¹⁵ *Ibid.*, p. 99.

¹⁶ *The African Trading Relationship with Brazil*, documento elaborado por The Trade Law Center for Southern Africa, 2009, con datos del World Trade Atlas.

¹⁷ Paulo Fagundes Visentini y Analúcia Danielevicz Pereira, *op. cit.*

Cuadro IV. Crecimiento del comercio brasileño con África



Fuente: “The African Trading Relationship with Brazil”, (manuscrito), The Trade Law Center for Southern Africa, 2009.

El impulso diplomático ha llevado a la apertura de más de doce embajadas brasileñas en África y un número sin precedentes de viajes y contactos bilaterales. Las becas, los intercambios académicos y los programas de investigación conjunta en ciencia y tecnología son claramente superiores a los de décadas anteriores. Muchas políticas públicas que en Brasil han gozado de gran éxito son aplicadas hoy en países africanos. El mejor ejemplo es Bolsa Escola, del que hablaremos más adelante, que es una política social que funciona mediante condicionantes: si los niños de una familia asisten regularmente a la escuela y obtienen buenos resultados, entonces el Estado destina más ingresos a esa familia. Esa política existe ahora también en Mozambique y en Santo Tomás y Príncipe, donde más de 150 familias en cada caso reciben una pequeña beca mensual como estímulo a la educación de los niños. La ABC

coordinó el programa con una ONG brasileña (*Children's mission*) y con los gobiernos de ambos países. Además de conseguir los fondos, ABC organizó talleres de capacitación a profesores y promotores del proyecto¹⁸.

No obstante los esfuerzos diplomáticos brasileños, las críticas provenientes del interior persisten. No todos los círculos políticos ni económicos consideraron adecuada la política africana de Lula (en gran medida continuada por Dilma Rousseff). Para algunos, los beneficios que Brasil puede obtener de África son relativamente bajos y, en términos absolutos, no corresponden a los esfuerzos diplomáticos ni de cooperación en los que Brasilia invierte tiempo y energía, si bien sí hay escenarios, como las rondas de negociación de la OMC, donde Brasil ha logrado poner en pie coaliciones con países africanos –aun cuando los resultados esperados todavía no se presentan. Otra crítica bastante común es que el gobierno brasileño ha destinado cuantiosos recursos al desarrollo de sociedades africanas, cuyo día a día resulta desconocido para la mayoría de los brasileños, desvinculados del acontecer en el África subsahariana. Además, que las instituciones brasileñas otorguen tantos recursos a proyectos de desarrollo en ultramar contrasta con las difíciles condiciones de pobreza y marginalidad en las que todavía viven millones de brasileños, particularmente en el Noreste¹⁹, y entonces el argumento apunta a que el Estado podría invertir esos recursos en casa, en vez de promover el desarrollo más allá de las fronteras.

Pero los políticos brasileños han comprendido a la perfección que, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, un país emergente como Brasil no puede darse el lujo de

¹⁸ Marcelo Aguiar y Carlos Henrique Araújo, *Bolsa-Escola. Education to Confront Poverty*, Brasilia, UNESCO, 2002.

¹⁹ Tan sólo por dar un ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano de algunos estados *nordestinos* como Pernambuco y Maranhão es incluso menor al de países como Sudáfrica o Guinea Ecuatorial, mientras que los del Distrito Federal o Sao Paolo compiten con los de países como Croacia.

obviar, ignorar o menospreciar algunas regiones del globo a favor de otras. Así, si Brasil quiere convertirse en un actor global (como lo es cada vez más), debe aceptar que en ocasiones deben hacerse grandes inversiones (de recursos, tiempo y energía) aun cuando los resultados no parezcan evidentes de inmediato; no es entonces que África sea insignificante para Brasil (ni que deba serlo), sino que las metas son a largo plazo y la cooperación para el desarrollo es, precisamente, una estrategia con miras a fortalecer los capitales y los recursos humanos de las sociedades africanas, incluso cuando eso incluya, también, consideraciones a corto plazo, como colaborar en la mejora de infraestructura para facilitar el comercio, las inversiones y los réditos económicos.

También es cierto que, al igual que la política exterior en general, las iniciativas de cooperación brasileñas intentan crear cierta empatía entre la población nacional. Por ejemplo, la política de apoyo con becas y programas sociales a diferentes países africanos se refleja dentro de la sociedad brasileña con proyectos de combate al racismo y la intolerancia hacia las poblaciones afrodescendientes. El gobierno de Lula impulsó políticas de discriminación positiva y ha favorecido el surgimiento de movimientos sociales de negros brasileños que se retroalimentan, en cierta medida, con los programas de cooperación aplicados en África.

COOPERACIÓN BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO AFRICANO EN EL SIGLO XXI

En 2003, apenas unos meses después de hacerse de la banda presidencial, Lula emprendió un viaje por el África subsahariana con una promesa que estaría cargada de significado: Brasil, en lo político, defendería en la Asamblea General y otros foros multilaterales las iniciativas africanas. En lo económico, se comprometía a luchar duramente en el seno de la OMC por la eliminación (o al menos la reducción) de los aranceles que los países ricos imponían (y mantienen hoy día) a un sinnúmero de productos provenientes del Sur. Las

iniciativas de cooperación ocuparon, de inmediato, un lugar central en la agenda del presidente viajero. En Maputo, Lula donó 23 millones de dólares (la mayor donación jamás hecha antes por Brasil) para la construcción de un laboratorio y una fábrica que producirían medicamentos retrovirales contra el VIH/SIDA. Tanto la Fundación Oswaldo Cruz como el Ministerio de Salud de Brasil consideraron el proyecto, gestionado por la ABC, como un hito en el nuevo acordeón de programas de cooperación que Brasil desplegaría en África... cinco años después, en otro viaje Lula debió reconocer que los avances en la construcción de este laboratorio eran mínimos y aceptó que la culpa yacía en él y en el enorme grado de burocratización del Ministerio de Asuntos Exteriores²⁰.

Del episodio anterior pueden extraerse algunas ideas en claro. Por un lado, el incidente evidenció las ventajas de Brasil y su potencial para convertirse en un donante de calidad y reputación mundial. Sus propios proyectos de lucha contra el SIDA, reconocidos como fuertemente exitosos a nivel mundial, pueden ser aplicados a países subsaharianos que sufren crónicamente de esta enfermedad viral. Además, las motivaciones de Brasil para colaborar en un tema como éste, en el cual es líder y referencia, son más sociales, políticas e incluso humanitarias que estrictamente económicas. Decía Maristela Baioni, ex directora del PNUD en Brasilia, que no hay evidencia de que la cooperación técnica brasileña estuviera relacionada con el avance de los capitales y las empresas brasileñas en África²¹. Pero por otro lado, también dejó claro que Brasil tiene importantes retos que sortear y que la cooperación para el desarrollo consiste en esfuerzos que trascienden lo que se dice en los mensajes diplomáticos y en los encuentros ante la prensa. Brasil debe todavía fortalecer aquellas instituciones que diseñan y ponen en práctica las iniciativas de cooperación para asegurarse de que los procesos cumplan

²⁰ Paulo Sotero, “Brazil as an Emerging Donor: Huge Potential and Growing Pains”, Banco Mundial, 2010.

²¹ *Ibid.*

con los tiempos y las asignaciones de recursos. Como lo ejemplifica la anécdota anterior, el presidente Lula se enfrentó con la realidad una vez que la implementación de un programa de cooperación resultó ser más difícil de lo esperado y, sobre todo, resultó que merecía más atención que lo que posiblemente él esperaba.

Y quizá justamente porque con frecuencia hay iniciativas así, de carácter más social que otra cosa, no puede argumentarse que la relación diplomática que Brasil ha construido con tanto ahínco con el África subsahariana obedece, exclusivamente, a impulsos comerciales, acuerdos políticos multilaterales, intereses económicos o coyunturas favorables para la inversión de capitales brasileños en el continente. Sí, todos estos elementos han cobrado mayor importancia en el panorama de la política exterior brasileña, qué duda cabe; pero junto con ellos han resurgido esquemas de cooperación (ya sean de ayuda internacional o realmente de cooperación para el desarrollo) que no pueden ser ignorados y que tampoco deben caer en el análisis simplista de que son sólo herramientas para alcanzar objetivos puramente realistas y mejores posiciones estratégicas en el sistema internacional. Como justificación, la administración Lula contrapuso la experiencia de la cooperación brasileña a la de otros países emergentes, como China. En más de una ocasión, la retórica brasileña apuntaba a una cooperación china hacia África que era, en el fondo, una táctica extractiva que construía infraestructura pero que no sentaba las bases para vías más integrales, sociales, políticas y humanas de desarrollo²². También en oposición a lo que Brasil llama la “cooperación estratégica”, la comparación se ha hecho con los Estados Unidos, quienes cooperan, sobre todo, en aquellos sectores y países que consideran susceptibles de caer en las manos de movimientos extremistas o terroristas, o en aquellos Estados que pueden proveerle de valiosos recursos naturales. La estabilidad de una región, léase del mundo, es uno de los objetivos

²² Paulo Fagundes Visentini y Analúcia Danielevicz Pereira, *op. cit.*

centrales de las dinámicas de cooperación estadounidense²³.

Así, Brasil defiende que su acercamiento a la cooperación para el desarrollo incluye (o, mejor dicho, rescata) otros elementos del desarrollo, como son el combate a las enfermedades, la lucha contra la pobreza y la asistencia tecnológica mediante investigaciones y mejoras aptas para las condiciones geográficas de África. O bien, por otro lado, cooperar aprovechando los esquemas multilaterales, donde Brasil puede erigirse como representante de la voz del Sur y ejercer cierto liderazgo en la reconstrucción de un sistema internacional pacífico y multipolar²⁴.

No es nada despreciable, por ejemplo, que decenas de instituciones públicas brasileñas, además de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) del Ministerio de Asuntos Exteriores, tengan la prerrogativa de diseñar, financiar e incluso implementar proyectos de cooperación para el desarrollo. Universidades federales (destacan las de Río de Janeiro, Sao Paulo y Río Grande do Sul), institutos de investigación y fundaciones (como la Fundación Getulio Vargas o la Oswaldo Cruz) orquestan planes de cooperación cultural y educativa; intercambio de profesores, investigadores y alumnos y programas de estudio conjuntos. Incluso por iniciativa del gobierno federal brasileño y por aprobación del legislativo, fue creada la Universidad Afro-luso-brasileña en 2009. Se trata de un proyecto federal de educación superior que complementa la red de universidades internacionales de Brasil (existe también una Universidad de Integración Latinoamericana y otra de Integración Amazónica) y que promueve el intercambio de estudiantes lusófonos de todo el globo, así como el diseño conjunto de programas de

²³ Tomemos, por ejemplo, la cooperación y asistencia militar que el gobierno estadounidense ha provisto, en las últimas tres décadas, a Egipto. Después de que El Cairo firmara la paz con Israel y se comprometiera a ayudarlo en cuestiones de seguridad regional, Washington prometió grandes cantidades para la cooperación militar (en 2010 ascendieron a mil quinientos millones de dólares). El objetivo, mucho más que impulsar el desarrollo egipcio, era mantener una cierta estabilidad geoestratégica en el Medio Oriente.

²⁴ Paulo Fagundes Visentini y Analúcia Danielevicz Pereira, *op. cit.*

estudio en áreas de interés mutuo para Brasil y los demás países de lengua portuguesa²⁵. No fue coincidencia que el gobierno federal haya elegido la pequeña ciudad nordestina de Redención, en el pobre estado de Ceará, para instalar la nueva universidad: no se trata sólo de la alta proporción de la población afrobrasileña; Redención fue la primera ciudad del país que declaró la abolición de la esclavitud en el siglo XIX.

Sumado a las iniciativas de cooperación educativa y cultural, instituciones como las empresas paraestatales también organizan proyectos de cooperación. EMBRAPA, la empresa brasileña de investigación en temas agrícolas (dependiente del Estado), cuenta con un amplio presupuesto para investigación en tecnologías agrícolas tropicales y para compartirlas con países más pobres, particularmente africanos. Por ejemplo, EMBRAPA tiene con Ghana un proyecto de cooperación técnica en cultivos como la mandioca y el café, así como para la mejora de procesos extractivos de sal y otros minerales; en Senegal, esta empresa es líder en la capacitación de técnicos locales para la producción de biodiesel²⁶.

Muchos otros ministerios, como los de salud, energía y educación pueden también diseñar proyectos de cooperación internacional. Por ejemplo, el SENAI (Servicio Nacional de Asistencia a la Industria, un centro educativo y profesional que, si bien de carácter privado, ha sido protagonista de varios programas de desarrollo educativo dentro y fuera de Brasil) ofrece cursos de capacitación, entrenamientos y espacios para prácticas profesionales en áreas industriales a futuros técnicos provenientes de países subsaharianos. También provee asesoría técnica a todo tipo de industrias en otros países y colabora en la construcción de centros de profesionalización y capacitación de docentes y de técnicos industriales en Angola, Cabo Verde

²⁵ Según información de los sitios web de la UNESCO para América Latina (<http://bit.ly/gYrAco> y <http://bit.ly/gv04VY>).

²⁶ Fernando Augusto Albuquerque Mouranho y Henrique Altemani de Oliveira, “As relações Brasil-África: de 1990 a 2005”, en Altemani de Oliveira y Antonio Carlos Lessa (orgs.), *Relações internacionais do Brasil temas e agendas*, Sao Paulo, Saraiva, 2006, p. 225.

y Guinea-Bissau²⁷. Existe también el SEBRAE (servicio brasileño de apoyo a pequeña y mediana industria) que apoya, sobre todo, a aquellas pequeñas empresas brasileñas que buscan nichos en otros países del mundo.

Ya desde 2003, cuando Lula viajó por primera vez a África, muchos acuerdos de inversión y comercio fueron firmados con grupos de empresarios brasileños y africanos e incluso con los Estados subsaharianos. ¿Cooperación? Hubo de todo. Acuerdos para inversión en telecomunicaciones, líneas férreas, minería (como, por ejemplo, los jugosos contratos que la multinacional brasileña Vale consiguió para explotar carbón en Mozambique), infraestructura portuaria para la exportación, producción de fármacos y ensamblaje de autobuses. Pero también hubo iniciativas directamente públicas para organizar un sistema de votación electrónica en Guinea Bissau (que, si bien no completamente, fue puesto en práctica en las elecciones de 2005, aunque en 2009 el presidente fue asesinado y en 2010 los militares se rebelaron momentáneamente contra el gobierno) y otras para fortalecer los centros de enseñanza y capacitación que la ABC coordina en Luanda, Angola²⁸.

Estos ejemplos nos llevan a una pregunta cuya relevancia no es menor. ¿Cómo diferenciar proyectos de asistencia técnica e industrial –que al menos en el corto plazo se concentran en la creación de infraestructura física para facilitar transporte, comunicaciones y producción– de los programas de cooperación para el desarrollo fundamentados en la educación, la salud o la asistencia en temas de organización social? Si bien los proyectos técnicos de cooperación no se alinean tan fácilmente con las definiciones de cooperación para el desarrollo propuestas en el primer capítulo, sí es necesario concederles un rol importante en las dinámicas del desarrollo social y económico de los países receptores. Gracias a ellos, el

²⁷ *Ibid.*, además del sitio oficial del SENAI, http://www.senai.br/br/institucional/snai_coo.aspx.

²⁸ Paulo Fagundes Visentini y Analúcia Danielevicz Pereira, *op. cit.*

comercio y las inversiones aumentan y, poco a poco, mejoran también los pronósticos de trabajo e ingreso en los países receptores. Con ello puede crecer el consumo de manufacturas y bienes brasileños en países como Angola, Nigeria y Mozambique. Así que, *grosso modo*, si mejoran la infraestructura comercial y las capacidades de producción y consumo, quizá sí podamos sugerir que las iniciativas de cooperación técnico-industrial aportan al desarrollo socioeconómico.

Lo esencial es apuntar que tales iniciativas son necesarias pero no suficientes: sólo en la medida en que la cooperación brasileña adopta también proyectos educativos, culturales, de fomento a la cultura cívica, a la participación política o al intercambio y formación de profesionistas, servidores públicos y académicos, es que puede considerarse, plenamente, como un programa internacional de cooperación para el desarrollo. Los organismos brasileños de cooperación están conscientes de que se trata de un proceso a largo plazo, pues incentivar el desarrollo técnico y de infraestructura puede ser relativamente breve, pero trabajar en temas educativos o de movilización social suele tomar generaciones.

a) COOPERACIÓN BRASILEÑA CON ANGOLA

Entre 1980 y 1998 la cooperación brasileña fue, sobre todo, de carácter comercial. Los acuerdos bilaterales procuraron aumentar el volumen comercial y reducir las tarifas, pero no se concentraron en los asuntos de desarrollo humano e institucional que, poco a poco, cobrarían importancia para el gobierno brasileño. En 1998, cuando Angola recién salía de una guerra intestina, el gobierno brasileño se apresuró a enviar misiones diplomáticas encargadas de sondear el terreno para negociar acuerdos de cooperación más profunda en temas como la educación, la salud, el medio ambiente y el desarrollo agropecuario. Fue así que la ABC coordinó con el gobierno de Luanda la primera gran iniciativa de cooperación para el

desarrollo en Angola. Se trató de la construcción, organización, manutención y seguimiento de una institución de educación profesional financiada por el SENAI para contribuir al esfuerzo de reinserción laboral de antiguos combatientes de la guerra civil. Actualmente, la institución capacita a más de 2,500 nuevos técnicos industriales cada año que se desempeñan, principalmente, en los pozos petrolíferos de la costa atlántica²⁹.

Además de los campos de cooperación que Brasil propone porque los considera espacios de su propia experiencia y calidad (esto es, salud pública y cooperación técnica, por ejemplo), Angola ha sido un socio participativo y propositivo en la dinámica de cooperación bilateral. El gobierno en Luanda ha propuesto sus propios temas de interés (haciendo eco de los principios elementales de paridad y horizontalidad que gobiernan las prácticas de la cooperación para el desarrollo), que son tan específicos como la metrología y los procesos de certificación, la administración pública y la formación de diplomáticos. Haciendo un balance de ambos grupos de prioridades, el Brasil de Lula cooperó con Angola, principalmente, en los campos que a continuación profundizaré.

Salud. En cuanto al sistema de salud público angoleño, Brasil diseñó un proyecto para fortalecer las capacidades de formación y enseñanza en materia de salud en Angola. Las prioridades son el desarrollo científico y tecnológico y el afianzamiento de los programas educativos. Gracias a las aportaciones monetarias de la ABC y a la experiencia y los recursos técnicos del Ministerio brasileño de Salud y de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), el proyecto se construyó en torno a dos ejes principales: la capacitación de futuros docentes que se dedicaran a la investigación y a la enseñanza en la futura Escuela Nacional de Salud Pública de Angola (ENSPA, en cuya fundación participará también ampliamente Portugal, visto que el sistema de educación e investigación propuesto se basa casi íntegramente en la Escuela

²⁹ Agencia Brasileira de Cooperação, *Cooperação Brasil-PALOP*, 2009, <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaopresadaafricapalop.asp>.

Nacional de Salud de Portugal)³⁰; y la organización y abastecimiento de la biblioteca de esa misma escuela.

También en el campo de la salud pública, Brasil se comprometió a apoyar técnicamente la institucionalización del Centro Militar de Higiene y Epidemiología de Angola. Se trata, una vez más, de un proyecto con miras a la capacitación de personal técnico-científico para tareas de investigación y experimentación en temas como la vigilancia epidemiológica y sanitaria. El proyecto se entiende como una plataforma de intercambio de conocimientos sobre las distintas estrategias nacionales de vigilancia epidemiológica y sanitaria y de organización de los laboratorios de salud pública. Como muchos otros proyectos de cooperación brasileña, es un agregado de esfuerzos de diversas instituciones, en este caso del Ministerio de Salud y de la Universidad Federal De Minas Gerais en conjunto con la Dirección de Servicios de Salud del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas angoleñas.

Capacitación profesional. En el marco de un programa de capacitación profesional rural y promoción social, la cooperación brasileña ha sido pieza clave en el fortalecimiento institucional del IDA (Instituto de Desarrollo Agrario), apoyando con la capacitación de técnicos agrícolas y con la transferencia de metodologías y tecnología desde el SENAR, el Servicio Nacional –brasileño– de Aprendizaje Rural. El programa es doblemente ambicioso, pues intenta vincular las mejoras técnicas y laborales del IDA con esquemas de promoción social en los que los campesinos angoleños puedan ser los futuros técnicos agrícolas, situación que no sólo los beneficiaría individualmente respecto a sus propias cosechas, sino que aportaría nuevas mentes técnicas a la agricultura nacional. Al respecto, uno de los objetivos del proyecto es que el IDA diseñe sus propios mecanismos de asistencia técnica para el campo angoleño, permitiendo así el desarrollo del espacio rural mediante un mejor aprovechamiento de las

³⁰ ABC, *op. Cit.*, y la carta editorial “Cooperação da ENSP/UNL com Angola”, en *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, vol. 22 (2004), núm. 2, pp. 3-6.

capacidades locales, mismas que podrían ser previamente sometidas a experimentación científica en laboratorios también financiados por la cooperación brasileña³¹. Es en ese momento del juego en el que entra EMBRAPA, empresa pública brasileña responsable de gran parte de los avances técnicos aplicados a la agricultura en Brasil. Gracias a la mediación de la ABC, EMBRAPA implementó un proyecto de capacitación e investigación para mejorar los esquemas científicos del Instituto de Investigación Agraria de Angola, responsable de todos los estudios de química de suelos y de mejoras genéticas en vegetales de Angola.

Cooperación cultural y educativa. Durante la primavera de 2009, el Ministerio brasileño de Cultura organizó en Angola un importante seminario sobre la preservación del patrimonio histórico y cultural. Treinta y nueve técnicos brasileños acudieron durante varias semanas a Angola para participar en programas de capacitación e intercambio de experiencias en la creación, edición y difusión de materiales audiovisuales respecto a cuestiones históricas y culturales de Angola. El objetivo fue coordinar un proyecto de cooperación que permitiera a los angoleños mantener fresca la memoria histórica, tanto acerca de la época colonial como de la larga guerra civil de los años subsiguientes (ambos períodos todavía cercanos)³². Es, a mi juicio, un tema muy particular y novedoso de cooperación, pues no apunta necesariamente a ningún objetivo de corte económico, de infraestructura o de producción y consumo; es una iniciativa de resultados insasibles, no materiales, pero quizá también fundamentales para otro tipo de cambios en la educación y la cultura angoleña, siempre favorables al desarrollo en su acepción más completa y humana, una que prioriza elementos como el bienestar e, incluso, la convivencia y la tolerancia, como lo vimos en el capítulo primero.

³¹ ABC, *op. cit.*

³² Reporte del Ministerio de Cultura de Brasil: (<http://www.cultura.gov.br/site/2009/04/03/cooperacao-brasil-angola/>).

b) COOPERACIÓN CON MOZAMBIQUE

Poco importó que Mozambique fuera el país africano con más lusoparlantes, o simplemente que su gran población (hoy día poco más de 30 millones, casi el doble que la de Angola) pudiera convertirse en un amplio mercado para las exportaciones brasileñas; las iniciativas brasileñas de cooperación descuidaron, durante muchos años, a Mozambique, también el más pobre de los lusófonos en África³³. Quizá debido a su geografía (finalmente Mozambique es el país africano lusófono más alejado de Brasil y el único con costa en el Océano Índico) o quizá debido a que, a diferencia de Angola, el gobierno de Maputo ha estrechado vínculos más firmes en cuanto a cooperación se refiere con países europeos. Pero bien podría ser que la razón de la distancia entre Brasil y Mozambique sea, más bien, política.

Como veíamos anteriormente, Brasil no tardó en reconocer la independencia angoleña, toda vez que una guerrilla comunista alcanzaba el poder después de una larga guerra civil. Siempre poniendo por delante los intereses políticos y económicos, los diplomáticos brasileños no tuvieron miramientos hacia el gobierno de Agostinho Neto, pese a que muchos otros países occidentales lo veían con malos ojos. Los proyectos de cooperación entre ambos Estados fueron muy fructíferos desde finales de los años setenta. Sin embargo, con Mozambique la situación fue muy distinta, pues el Frelimo (Frente por la Liberación de Mozambique) no recibió apoyo brasileño ni reconocimiento alguno durante su larga lucha por la independencia de Mozambique³⁴. El movimiento de liberación hecho partido político criticó severamente a

³³ En términos del poder adquisitivo, es decir PIB per cápita según poder paritario de compra (PPP), Mozambique es el más pobre de los cinco países lusófonos en el continente (885 dólares de PIB per cápita). Angola, con 5,812 dólares es el más rico de todos –alcanzando niveles similares a países como Egipto o Ucrania–, mientras que Cabo Verde, el puntero en las clasificaciones sobre derechos humanos, democracia y desarrollo humano, cuenta con apenas 3,644 dólares anuales; Sao Tomé y Príncipe 1,820 y Guinea Bissau 1,077. (Datos del Banco Mundial en su reporte estadístico de 2009 sobre desarrollo mundial: <http://data.worldbank.org/>).

³⁴ Curiosamente, los análisis de política exterior brasileña hechos por diplomáticos o académicos brasileños tocan poco el tema de Mozambique: se jactan de haber sido el primer país no

Brasil por haber sido, además, condescendiente con el Imperio Portugués a lo largo de los años sesenta y setenta, periodo durante el cual la mayoría de los países africanos consiguieron su independencia, pero no así las colonias portuguesas.

Al lograr la liberación de Mozambique, Frelimo, de corte marxista, gobernó el país mediante una dictadura de partido único. No era, en el fondo, una situación tan distinta a la del gobierno en Angola, pero el recelo de los mozambiqueños y la falta de interés de los brasileños no ayudaron a que la cooperación floreciera entre ambos a finales de los años setenta. El último gobierno militar firmó en 1981 el Acuerdo General de Cooperación entre ambos gobiernos, pero no fue suficiente para crear ese espacio de contactos y vínculos, pues muy pronto vino la transición democrática brasileña y el consiguiente desinterés por los asuntos africanos. No obstante, el presidente Lula sí buscó acercarse de manera significativa a Maputo y promovió varias iniciativas de cooperación para el desarrollo con ese país. Frelimo ya había abandonado el marxismo y la República mozambiqueña tenía un sistema multipartidista democrático, elemento que quizá suavizó el trato con Brasil. Desde entonces, Brasil ha incursionado cada vez más en el ámbito de la cooperación con Mozambique, siendo protagonista de varios proyectos bilaterales y, como veremos más adelante, de iniciativas de cooperación trilateral para el desarrollo, para las cuales Mozambique parece ser el cliente predilecto.

Salud. Desde 2004, Brasilia impulsó el proyecto *PCI-Ntwanano* para el combate al VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Para ello, la ABC —en colaboración con el Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores y el de Salud— envió especialistas brasileños a Mozambique para coordinar un programa polifacético. Se trata de un plan de

comunista en haber reconocido el gobierno independiente de Angola, pero olvidan explicar por qué Brasilia no procedió igual con el Frelimo. Muy posiblemente, Brasil no encontró en Mozambique los beneficios potenciales que sí vio en Angola y, por esa razón, invertir energías en apoyar un segundo movimiento de independencia no era prioritario.

acción que trasciende la asesoría médica y la cooperación técnico-científica y que intenta completar esa labor con programas de acción social que buscan la promoción de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a los enfermos de SIDA y la articulación con ONG que se desempeñan en el tema de la planificación familiar. El gobierno de Lula se comprometió desde el inicio a participar en la capacitación de los médicos y los técnicos mozambiqueños que trabajarían en el Hospital General de Maputo (para cuya reestructuración también colaboró Brasil), a formar una parte de ellos en Brasil y a proveer de retrovirales genéricos –producidos en Brasil– a cien enfermos mozambiqueños cuyos tratamientos corrieron totalmente a cargo de la cooperación brasileña.

Después de esta exitosa experiencia, el gobierno de Mozambique contactó directamente al Ministerio brasileño de Salud y a la ABC para pensar en la manera de construir en Maputo una fábrica de medicamentos retrovirales. El proyecto, recién en planificación, permitiría a Brasil compartir su tecnología de producción de medicamentos para favorecer que Mozambique, de cierto modo, se “independice” de la cooperación brasileña en este rubro; finalmente, uno de los objetivos de la cooperación para el desarrollo en general es potenciar las capacidades de cada sociedad, de tal suerte que llegue el momento en que éstas ya no necesiten de las iniciativas de otros países y así no creen una situación de dependencia, elemento muy criticado de los esquemas tradicionales de la ayuda internacional.

Educación. En marzo de 2003 iniciaron las negociaciones para diseñar un proyecto de alfabetización solidaria en Mozambique basado en la experiencia brasileña de la enseñanza a jóvenes y adultos. Así nació la rama mozambiqueña de Alfamol (Alfabetización Solidaria), proyecto que en Brasil fue creado entre 1997 y 98 por una exitosa mancuerna entre el gobierno federal y una ONG (Asociación para el Apoyo de la Alfabetización Solidaria). En Brasil, Alfamol capacitó a 135,431 profesores voluntarios, quienes para 2003 habían dado clases a más

de cuatro millones de adultos analfabetas en más de dos mil municipios³⁵. El trabajo pedagógico previo de capacitación a los alfabetizadores corrió por cuenta de algunas universidades federales, como la de Río Grande do Sul, mientras que la evaluación y el monitoreo del proyecto se hizo en colaboración entre la ONG y las universidades.

Al inicio, cuando Alfisol recién llegó a Mozambique, el proyecto era más bien escueto y poco ambicioso. Con apenas medio millón de dólares al año, el proyecto no iba a ser fuerza suficiente para combatir el analfabetismo mozambiqueño que llegaba, todavía en 2004, a 53.5% de la población adulta³⁶. Pero la gran influencia cultural y social que Brasil ejerce en ese país es un ingrediente positivo para el programa. Ya en 2000, una comisión mozambiqueña encabezada por el Director Nacional para la Alfabetización y la Educación Adulta visitó Brasil con la intención de diseñar en conjunto programas de cooperación. En 2001 la ABC envió una serie de especialistas brasileños a Mozambique para evaluar las condiciones en las que podría aplicarse la política de Alfisol. El proyecto fue implementado dos años después e inició sus actividades de inmediato.

Pero la clave radica, precisamente, en el hecho de que en este ejemplo vemos cómo se confunde la transferencia de experiencias o de conocimientos con la implementación de una política dada. ¿Hasta qué punto la idea de que un proyecto que fue exitoso en Brasil puede aplicarse en un país de condiciones similares no esconde una contradicción? Ésta podría ser la siguiente: por un lado, Brasil defiende que, a diferencia de los países ricos que sólo “imponen” prácticas y recetas para el desarrollo en los países pobres, él colaborará compartiendo aquellas experiencias que resultaron exitosas y que, se estima, pueden también serlo en la situación en la que se encuentra el país receptor. Pero, por el otro, tal transferencia, cuando es casi una calca

³⁵ Michelle Graciela de Morais, *South-South Cooperation, Policy Transfer and Best-practice Reasoning: The Transfer of Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 2005, pp 17 y ss.

³⁶ *Ibid.*, p. 21.

de un programa de desarrollo ya existente en Brasil (como Alfasol o Bolsa Família, de la cual ya hablamos), puede considerarse, precisamente, como la imposición de una receta que se considera adecuada sin que necesariamente lo sea.

Desde otra perspectiva puede argumentarse que en Mozambique, país pobre y que sufrió una larga guerra civil hace apenas un par de décadas, había un vacío en materia de políticas públicas, una falta de ingenio y de recursos para diseñar políticas que beneficiaran a la población en general e incrementaran los niveles de desarrollo humano. ¿Qué mejor que ese vacío sea llenado mediante la cooperación Sur-Sur para el desarrollo? Pero la experiencia de Alfasol en Mozambique, según argumenta de Moraes, demuestra cómo, en ocasiones, las iniciativas de cooperación no se acoplan a los principios de apoderamiento y sostenibilidad que tanto defienden, sino que son una simple “calca de políticas públicas ya existentes”, una entrega de un paquete brasileño al gobierno mozambiqueño. Es cierto que sólo se trata del primer año, pero durante ese periodo sólo siete mil mozambiqueños fueron alfabetizados bajo el esquema de Alfasol (cifra muy baja e inútil para que el gobierno de Maputo lograra, como prometió, reducir el analfabetismo en 10% antes de 2006). De Moraes sugiere que Alfasol fue un proyecto vertical en Mozambique que no favoreció el aprendizaje institucional, pues no tomó en cuenta las particularidades mozambiqueñas. “Por ejemplo”, argumenta, “¿no podía Brasil aprender de la experiencia de la época marxista del Frelimo, cuando entre 1975 y 1995, con la educación como bandera, logró reducir el analfabetismo de 93 a 58%?”³⁷.

Otra política pública brasileña que fue “copiada” en Mozambique es Bolsa Escola, un sistema de becas familiares que concede hasta 20 dólares mensuales a aquellas familias que garanticen que sus hijos irán a la escuela con frecuencia. Según los reportes de la ABC, este proyecto sólo tuvo continuidad en 2004 y 2005 (beneficiando sólo a cien familias) y, desde

³⁷ *Ibid.*, p. 33.

entonces, el gobierno brasileño está pensando en la manera de reincorporarlo en Mozambique³⁸. Como veremos enseguida, el gobierno mozambiqueño ha mostrado mayor interés en esquemas trilaterales de cooperación que promueven el enlace entre dos donantes y un receptor y que obligan a un mejor consenso entre las tres partes para definir los objetivos y las metas de las iniciativas de cooperación.

c) TRIANGULACIONES PARA LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y OTROS ESQUEMAS DE COLABORACIÓN

Como ya adelantaba en el capítulo anterior, Brasil se ha caracterizado, a lo largo de las últimas décadas, por combinar dos roles que parecerían, en otra circunstancia, difíciles de implementar. Por un lado, la tentadora figura del donante de clase mundial, reputación que debe construirse todavía con muchos esfuerzos y, por el otro, la siempre cómoda situación del receptor de fondos internacionales y programas de cooperación. Pero más allá de que dicha situación intermedia siga beneficiando a Brasil por ambas partes, es importante reconocer que también ha sabido canalizarla a favor de iniciativas de cooperación cada vez más firmes, comprometidas y exitosas. Es en este cuadro de balance que, lejos de la ambigüedad, Brasil es pionero en el área de la cooperación triangulada para el desarrollo.

Básicamente, se trata de un esquema de cooperación que reúne a tres países distintos para llevar a cabo un proyecto preciso. De los tres, generalmente sólo uno es país receptor (pero no por ello menos importante al momento de definir los objetivos y las prioridades del proyecto de cooperación), y los otros dos aportan los insumos. Brasil, por ejemplo, suele asociarse con donantes tradicionales que proveen dos cosas al menos: los recursos financieros y la experiencia política del mundo de la cooperación para el desarrollo. Por su parte, las

³⁸ ABC, *op. cit.*

instituciones brasileñas ofrecen, según el caso, la tecnología, los avances científicos, el personal capacitador y, si corresponde, los contactos diplomáticos con el país receptor. Japón, Alemania, Canadá y Estados Unidos son los países con quienes Brasil ha diseñado más proyectos de cooperación triangular. Con Japón, por ejemplo, trabaja desde 1988 en el Training Program for Third World Countries, en donde profesores e ingenieros brasileños han capacitado a más de 1,200 técnicos africanos y latinoamericanos en instituciones brasileñas. Japón, por su parte, financia los cursos y las estancias de los técnicos africanos. Los temas predilectos son salud, medio ambiente, agricultura, urbanismo y transporte. El objetivo del proyecto es que, terminando su capacitación, los técnicos vuelvan inmediatamente a sus países de origen a la cabeza de programas de cooperación orquestados, una vez más, por Japón y Brasil³⁹.

La experiencia brasileña en triangulación es muy amplia. Con Francia, Brasilia ha colaborado en temas como la agricultura para Camerún, donde Francia no sólo ofrece los insumos monetarios, sino que se ocupa también del contacto con el gobierno y las instituciones camerunesas. De la misma forma, la agencia estadounidense USAID y la ABC, que colaboran frecuentemente en Latinoamérica –en particular en Haití, donde Brasil comanda la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en francés)–, unieron fuerzas para cooperar con Guinea Bissau en la reformulación de su legislación sobre los procesos administrativos del Estado⁴⁰. O bien, más recientemente (julio de 2010), ambas agencias establecieron un plan de cooperación en seguridad alimentaria para Mozambique. Brasil es el receptor inicial de los fondos de la USAID y sus responsabilidades son enormes: aprovechar su propia experiencia en la construcción de capacidades

³⁹ Luiz Henrique Pereira da Fonseca, “La visión de Brasil sobre la cooperación internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, año 2008, núm. 22, pp.63-77.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 72.

institucionales y en el desarrollo de prácticas agrícolas (selección de cultivos, plantación y recolección, todo ello acompañado de la tecnología correspondiente); diseñar un programa de nutrición para escuelas y, también, apoyar al fortalecimiento de las instituciones del gobierno y de otras organizaciones civiles mozambiqueñas para que puedan regular, inspeccionar y poner en práctica normas nutricionales. Se trata de un proyecto que cumple a cabalidad con las características de la cooperación para el desarrollo, pues promueve el intercambio de experiencias, la colaboración técnica y el refuerzo de las capacidades institucionales mozambiqueñas. Para un proyecto de este calado, USAID dispondrá de ocho millones de dólares en tres años y la institución responsable de coordinar el programa es el gobierno brasileño⁴¹.

Alemania, uno de los mayores socios brasileños en prácticamente todos los aspectos, es igualmente un importante promotor de la triangulación en cooperación para el desarrollo. Otro ejemplo, que incluye a ambos países y a Mozambique, ilustra los mecanismos mediante los cuales los países receptores también son protagonistas de la formulación de objetivos y la implementación de prácticas de cooperación. Para mejorar la calidad tanto de los productos que Mozambique exporta como de los que consume, el gobierno decidió crear una institución que pudiera mejorar los estándares de calidad de los productos siguiendo exigencias de la industria y de los consumidores. Fue Maputo quien acudió directamente a Alemania y Brasil pues, después de evaluar distintas instituciones de metrología y calidad en el mundo, reconoció que son dos países líderes en el tema. Así, el Instituto Nacional de Metrología, Estandarización y Calidad Industrial de Brasil (INMETRO) y el Instituto Técnico Metrológico Alemán (PTB), con el apoyo del GTZ (siglas alemanas para Sociedad Alemana para la Cooperación –*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*–), ayudaron a crear y consolidar en Mozambique el

⁴¹ USAID, *Mozambique Food Security Outlook*, Washington, junio 2010.

Instituto Nacional de Normalización y Calidad (INNOQ). El proyecto descansa sobre el fortalecimiento de instituciones reguladoras mejorando, desde la base, los esquemas de recursos humanos (mediante la capacitación) y ayudando a normalizar los presupuestos, así como colaborando con el perfeccionamiento de una ley nacional de metrología. ABC debe entonces coordinar la cooperación del INMETRO y servir de enlace con el gobierno en Maputo. El PTB y GTZ, además de aportar financiamiento, son responsables de la parte normativa y la asesoría al gobierno mozambiqueño para precisar los aspectos legales. Es un buen ejemplo de cooperación como aprendizaje e intercambio de experiencias que sigue metas totalmente nacionales de apoderamiento de los procesos y de los resultados, así como de sostenibilidad del proyecto. El total presupuestado fue de 312,184 dólares; 156,360 provenían de Alemania y 155,824 de Brasil⁴².

Además de la triangulación en cooperación, Brasil ha incursionado en otros campos que no son precisamente de cooperación para el desarrollo, pero que pueden tener efectos positivos para ésta. Un ejemplo es la cooperación financiera. Al igual que México, Brasil es, desde 1999, miembro asociado observador del Club de París, un *jamboree* de grandes economías del mundo que negocian para reestructurar, aliviar o cancelar deudas a países pobres. En el marco de este Club, Brasil ha colaborado en la reducción de deudas, como los 1,200 millones de dólares que fueron perdonados a Liberia en septiembre de 2010. Por su parte, Brasilia canceló una deuda por 369 millones de dólares a Mozambique en 2005. Según Bruno Ayllón, el total de deudas que Brasil ha cancelado a sus deudores es de 1,250 millones de dólares⁴³, si bien

⁴² Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ), *Germany-Brazil-Mozambique Sharing Quality Standards*, Brasilia, marzo de 2010, boletín electrónico (http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=12684414835Germany-Brazil-Mozambique-Sharing-quality-standards.pdf).

⁴³ Bruno Ayllón Pino, “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una

mantiene, todavía, el puesto del tercer mayor acreedor del mundo en desarrollo (apenas superado por Kuwait y por China)⁴⁴.

EN EL MULTILATERALISMO TODOS GANAN, PERO EN EL BILATERALISMO BRASIL GANA MÁS

¿De qué manera es Brasil capaz de cosechar los frutos de su esfuerzo? ¿Cómo se traducen las iniciativas de cooperación en esos beneficios de los cuales la retórica brasileña tanto ha hablado? En la arena multilateral, la tarea es un tanto compleja, pues, si bien la cooperación para el desarrollo en ambientes multilaterales sirve de plataforma para recibir diferentes reflectores de la opinión internacional, no permite profundizar siempre en los temas más apremiantes de la agenda brasileña. Por otro lado, el contacto bilateral directo con sus socios africanos le permite mantener una mejor atención en los asuntos que considera importantes. Veremos, en los párrafos siguientes, de qué manera Brasil gana.

Pese a que las iniciativas brasileñas de cooperación suelen presentarse como ajenas a cualquier tipo de condicionante en la medida que no exigen explícitamente reformas políticas, reajustes económicos o cumplimiento de derechos humanos, sí es legítimo suponer que algunas posiciones políticas y diplomáticas del país receptor terminan por alinearse con las de Brasil. En ese sentido, lo que se pone en evidencia es, en todo caso, la capacidad brasileña de influir en el comportamiento y en las decisiones diplomáticas internacionales de sus países socios. Sería la manera más clara de evaluar las implicaciones de la cooperación brasileña para sus aspiraciones a ejercer poder suave (influencia y persuasión en vez de fuerza y coerción) en África como ya adelantábamos en los primeros capítulos. Sin embargo, analizar a fondo ese tipo de efectos es muy difícil.

potencia emergente”, en *ARI*, publicación sobre cooperación y desarrollo del Real Instituto Elcano, núm. 145, octubre 2010.

⁴⁴ Schläger, *art. cit.*, p. 8.

Una primera sugerencia es buscar posiciones y votos coincidentes ante los mayores foros de la gobernanza mundial: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas. ¿En qué medida Brasil y Angola han votado por las mismas razones? Si bien el ejercicio metodológico es relativamente sencillo (la información de cada votación existe en línea y es de acceso libre), suponer que existe realmente una causalidad entre las iniciativas de cooperación brasileñas y el voto angoleño en Naciones Unidas es arriesgado. Parto entonces de la certeza de que no existe una correlación directa, mucho menos una razón de causa y efecto. Sin embargo, es interesante notar que las posiciones diplomáticas de ambos países en estos dos foros es sorprendentemente pareja⁴⁵.

Mozambique y Sao Tomé y Príncipe jamás han participado en el Consejo de Seguridad; Cabo Verde lo hizo una vez en 1992-93 y Guinea Bissau en 1996-97. Además de que va más allá de la época que nos interesa, sólo en 1993 Cabo Verde coincidió con Brasil en el Consejo. Angola sólo ha participado una vez en el Consejo de Seguridad. Afortunadamente, un año coincidió con Brasil (2004), quien ha participado en el Consejo en diez ocasiones (la más reciente, 2010-11). Durante 2004 se discutió ampliamente la situación en Medio Oriente a raíz de la invasión estadounidense a Irak, pero también se emitieron muchas resoluciones acerca de conflictos en África. Costa de Marfil, Liberia, Sierra Leona, República Democrática del Congo y Sudán fueron los países que más aparecieron en los debates del Consejo de Seguridad. Fueron temas importantes para Brasil, por lo que mostró amplio interés en cada uno de ellos, participando activamente en el debate y buscando acuerdos. De las 59 resoluciones que fueron votadas en el Consejo de Seguridad durante 2004, Brasil y Angola coincidieron en prácticamente todos los votos, excepto en la resolución 1559 sobre la independencia política

⁴⁵ Recuerdo al lector que una de las limitaciones de la tesis fue, precisamente, no contar con la oportunidad de entrevistar diplomáticos o expertos en la materia (brasileños o africanos) que pudieran esclarecer algunas de estas relaciones que, en el contexto de esta investigación, no parecen evidentes.

de Líbano y el retiro de fuerzas extranjeras de ese país (en esa ocasión, Brasil se abstuvo –al igual que China, Argelia y Rusia, y Angola votó a favor, igual que Estados Unidos y el Reino Unido). De hecho, los quince países coincidieron en casi cada votación, excepto por la resolución 1544 sobre los derechos de los refugiados palestinos (respecto a la cual Estados Unidos se abstuvo), la resolución 1556 sobre un embargo de armas a Sudán por la situación violenta en Sudán del Sur y en Darfur (donde Pakistán y China se abstuvieron) y la 1564 que, aunque Rusia, China, Pakistán y Argelia se abstuvieron, aprobó la creación de una comisión internacional para investigar los abusos a derechos humanos en Sudán.

En la Asamblea General es más complicado buscar coincidencias. Muchas de las resoluciones de la Asamblea se aprueban sin una votación y cuando sí se vota se puede hacer referencia a una gran variedad de temas. Hay, además, problemas de inconsistencia: en la sesión más reciente de la Asamblea, a finales de 2010, se votó una resolución (65/240) para enfatizar las políticas antirracistas y contra la xenofobia en todos los países miembros. La resolución fue aprobada con 104 votos a favor (Brasil incluido), pero 33 países no votaron o no se presentaron a la sesión (entre ellos Angola, Mozambique, Cabo Verde, Sao Tomé y Guinea). Sin embargo, sí hay algunos ejemplos de votaciones donde las voces brasileñas y *lusoafricanas* coinciden. También en 2010, en la resolución 65/226 –victoriosa por un magro margen de 78 votos a favor y 59 abstenciones– respecto a la condena al gobierno iraní por violación de derechos humanos, Brasil se abstuvo. Su decisión expresa un malestar brasileño respecto a la manera en que las grandes potencias organizaron los mecanismos de mediación y negociación con Irán en 2010 para buscar acuerdos de no proliferación nuclear. En ese entonces, Brasil y Turquía propusieron un acuerdo alternativo, previamente negociado con Teherán, que disgustó notoriamente a Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. Eso puede explicar la abstención brasileña en esa votación, pero resulta curioso que también Angola,

Mozambique y Guinea-Bissau se abstuvieron, visto que sus relaciones políticas y económicas con Irán son mínimas y, en el fondo, quizá poco les importe la situación de los derechos humanos en ese país. No afirmo radicalmente que la cooperación brasileña fue fundamental para determinar el voto de estos tres países, pero pudo ser un elemento influyente, sobre todo porque en 2010 el tema iraní sí era central para Brasil.

Otro ejemplo de convergencia fue la resolución 65/223 de 2010. Se trata de un documento bastante amplio de la Asamblea General que se refiere a importancia de promover un orden internacional más democrático y equitativo, reconociendo que a lo largo de los últimos años las desigualdades, las disparidades entre países han aumentado, de la misma manera que lo han hecho el racismo, la xenofobia y la intolerancia. La resolución, aprobada con 126 votos a favor, 54 en contra y apenas 5 abstenciones, exhorta a los Estados a buscar, entre otras cosas, mecanismos más transparentes y democráticos para regir la labor de las instituciones internacionales, comprometerse arduamente con la cooperación internacional y el desarrollo equitativo de los pueblos y asegurarse que sea respetado “el derecho a un orden económico internacional basado en la participación en condiciones de igualdad en el proceso de adopción de decisiones, la interdependencia, los intereses mutuos, la solidaridad y la cooperación entre todos los Estados”⁴⁶. Prácticamente todos los países ricos votaron en contra, quizá pensando que ya existen suficientes mecanismos democráticos en el sistema internacional; pero la abrumadora mayoría de los países pobres votó a favor (Brasil incluido). Por alguna razón, México, Chile, Argentina y Perú se abstuvieron, lo que enfatiza una diferencia de posiciones entre los mayores líderes latinoamericanos.

Hay otras ocasiones en las que los bloques de voto parecieran ser mucho más precisos

⁴⁶Minuta de la resolución 65/223 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/525/95/PDF/N1052595.pdf?OpenElement>.

en términos de la unidad africana y no necesariamente vinculados con las preferencias de potencias emergentes como Brasil. Por ejemplo, también en 2010, la Asamblea General votó una iniciativa para profundizar el estudio acerca de las violaciones de derechos humanos en Corea del Norte (resolución 65/225), respecto a la cual muchos países africanos se abstuvieron en bloque, sin importar que Brasil, junto con prácticamente todos los países industrializados, votara a favor.

Por otro lado, el proceso de elaboración de proyectos e iniciativas de resolución, que pasa por un debate en alguno de los seis comités generales previos a la Asamblea General, generalmente involucra a varias docenas de países, visto que los temas propuestos son, de preferencia, resultado del consenso. Eso favorece entonces que las resoluciones pasen por unanimidad y gocen de un apoyo generalizado, pero también hay casos en los que un país por sí solo (o en coordinación con uno o dos más) presenta propuestas de resolución. En los últimos años, Brasil no ha perdido la oportunidad de hacerlo junto con otros Estados: en 670 ocasiones, desde el primero de enero de 2003, los diplomáticos brasileños han colaborado con muchos otros países en la elaboración y promoción de propuestas de resolución para la Asamblea General. Algunas veces incluso, Brasil lo ha hecho de manera solitaria o, las más de las veces, en coordinación con otro gobierno. A continuación, algunos ejemplos.

De manera individual, en julio de 2005 Brasil presentó una propuesta de resolución relativa a la profundización de las tareas y los alcances de ONUSIDA, el mayor programa multilateral de combate al VIH/SIDA. En ella, Brasil instó a los Estados a colaborar firmemente con ONUSIDA y exhortó a este programa a preparar una profunda campaña médica, de tal suerte que dos años después presentara un informe de avances. La resolución fue aprobada sin recurrir a votación alguna a finales de 2005.

En octubre de 2005, Brasil, Egipto, Irlanda, Nueva Zelanda, México, Sudáfrica y Suecia

prepararon un borrador de resolución que exigía a todos los Estados miembros a comprometerse firmemente con todos los tratados de no proliferación nuclear que hubiesen suscrito en pasado. La resolución presentada ante la Asamblea dos meses después criticaba directamente a la India, Israel y Pakistán por no haber firmado el Tratado de no Proliferación Nuclear, lo que evidentemente ganó el voto en contra de estos países (además del francés, el británico y el estadounidense). Aún así, la resolución 60/156 fue aprobada con 153 votos, incluidos todos los países africanos y latinoamericanos.

Dos años después, en octubre de 2007 los diplomáticos brasileños y neozelandeses presentaron ante la Asamblea General una propuesta para la implementación de medidas multilaterales a favor de un Hemisferio Sur libre de armas nucleares. Wellington y Brasilia exhortaron a los demás países a facilitar la firma de tratados regionales de no proliferación para construir mecanismos multilaterales de prevención y control. Tres meses después fue presentada formalmente la resolución ante la Asamblea (resolución 62/65) y gozó de 169 votos a su favor, ocho abstenciones –incluidas Rusia, India, Israel y Pakistán– y sólo tres votos en contra (Estados Unidos, Francia y el Reino Unido). Todos los países lusoafricanos votaron a favor, a excepción de Angola que no se presentó a la votación.

Haciendo mancuerna con Bolivia, Brasil trabajó en diciembre de 2007 en un proyecto de resolución que destacaba las dimensiones multiculturales del fomento a los derechos humanos en los Estados miembros. En este borrador, ambos países solicitaban la conformación de un grupo de expertos en la materia, nombrado por ACNUDH, que recibiera todo el apoyo de las instancias competentes de Naciones Unidas para elaborar propuestas de combate multilateral a la discriminación y las violaciones a derechos humanos de los pueblos originarios. La resolución fue aprobada sin necesidad de recurrir a votación alguna.

Más recientemente, en diciembre de 2010, Brasil entró de lleno en una propuesta de

resolución que consideraba directamente un tema africano: el tráfico de diamantes en África del Oeste como catalizador de conflictos violentos. En coordinación con Liberia e Israel, los diplomáticos brasileños presentaron una resolución que exigía a los Estados miembros ser mucho más severos respecto a los certificados de calidad que otorgan a los diamantes. La resolución pedía que se controlara puntualmente cualquier exportación con origen en Costa de Marfil, Liberia, Sierra Leona y Zimbabue, y que se estableciera un comité especial para el estudio y propuesta de mejoras al Proceso Kimberly, el mecanismo internacionalmente aceptado para certificar los diamantes. La resolución fue aprobada tres días después sin ser votada.

Otro ejemplo, más bien significativo –pues tampoco fue considerado como una resolución que debiera votarse en la Asamblea–, fue la propuesta brasileña (junto con Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay) de reafirmar la protección y promoción de los derechos humanos, en particular los de aquellos individuos de origen africano en los países europeos y americanos. La propuesta subrayó también la necesidad de crear más esquemas de cooperación internacional para asegurar el respeto a los derechos humanos de los afrodescendientes en todos los ámbitos: cultural, político, ambiental, educativo y social. La iniciativa fue presentada en octubre de 2009 y dos meses después resultó aprobada en la Asamblea General⁴⁷.

En concreto, es muy difícil encontrar aquellos puntos determinantes en los que la influencia diplomática brasileña haya sido tal que pudiera haber inclinado a su favor las decisiones de los países lusoaffricanos. Por otro lado, para conocer exactamente el efecto que tiene la persuasión brasileña habría que internarse en las negociaciones directas, en los

⁴⁷ En las últimas páginas, toda la información sobre todo tipo de archivos de las Naciones Unidas, desde resoluciones, votaciones, proyectos de resolución y minutas de cada sesión puede encontrarse en internet: <http://www.unum.org/Depts/dhl/>, la base de datos del Sistema de Información Bibliográfica de las Naciones Unidas (UNBISNET en inglés).

pequeños corredores de las Naciones Unidas y en los encuentros privados entre diplomáticos, a cuyo efecto, sin duda, no existen minutas. Aún así, siguen resaltando al menos dos puntos importantes y reveladores. En primer lugar, Brasil ha tomado un rol activo en la elaboración de propuestas que abarcan temas de contenido africano: derechos humanos, gobernanza, pacificación, cooperación y desarrollo, por ejemplo. Muchas propuestas de resolución son producto del convenio entre Brasil y otros países africanos. En segundo lugar, sí hay cierto empate entre las decisiones finales que cada país toma al momento de votar en la Asamblea. Independientemente de que este comportamiento implique una correlación directa entre lo que Brasil propone y los países africanos votan, lo relevante es que Brasil sí vota, todavía, conforme a la gran mayoría de los países del “Sur Global”, incluso –o sobre todo– en esos casos en los cuales la posición de los países industrializados suele ser radicalmente opuesta.

Existe pues cierta coincidencia (que no llamaré relación), del mismo modo que hay una manifestación clara de cuáles son las posiciones e intereses de Brasil en el ámbito multilateral, encabezado por las dos mayores instituciones de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

Por su parte, las relaciones bilaterales de cooperación son sumamente importantes. Brasil mantiene, además de una fuerte presencia económica y comercial en países socios como Angola, una nutrida flota de diplomáticos, académicos y empresarios que intentan crear y mantener una opinión favorable respecto a Brasil. Basta con revisar aleatoriamente algunas notas periodísticas de la prensa angoleña para comprender que hay un elevado grado de admiración e interés por lo que Brasil hace, si bien acompañado de una alta dosis de realismo y suspicacia⁴⁸. Para hacer referencia sólo a episodios recientes, ejemplificaré con algunos

⁴⁸ A diferencia de Mozambique, Angola sí cuenta con un periódico nacional de tiraje

reportajes bastante amplios que aparecieron en *O Jornal de Angola* en los últimos dos años.

En febrero de 2011 la Agencia Brasileña de Inversiones (ABI), un órgano coordinador entre empresarios brasileños y la diplomacia de Brasilia, montó uno de los foros de inversión y financiamiento más grandes que jamás habían tenido lugar en Angola. En ese marco, empresarios y diplomáticos brasileños recalcaron la voluntad de su país por colaborar con el crecimiento y el desarrollo de Angola mediante créditos a pequeñas y medianas empresas e inversiones en sectores estratégicos para el crecimiento. *O Jornal* reportó a detalle el episodio y pidió una larga entrevista a algunos miembros sobresalientes de la comisión encargada de organizar el foro (y, posteriormente, de crear un centro de negocios brasileño en Luanda). En la entrevista, después de pocas preguntas convencionales (¿cómo nace el proyecto?, o ¿qué significa exactamente un centro de negocios?), la prensa angoleña se lanza directamente al meollo: *¿cómo ayudará esto a Angola y al África en general?* La respuesta brasileña, quizá predecible, argumentó que las condiciones políticas y económicas en África subsahariana son ahora adecuadas para pensar en una mayor interacción con mercados y finanzas mundiales, por lo que Brasil estaba dispuesto a aprovechar la nueva coyuntura y participar activamente en ella. De nuevo, el discurso brasileño apuntó en la dirección de la cooperación técnica como herramienta para potenciar las capacidades de las industrias africanas y el consumo interno de sus sociedades, lo que empieza ya a ser repetitivo y, quizá piensen algunos, carente de sustancia.

En noviembre de 2010, pocos días antes de la última visita del presidente Lula a Angola, *O Jornal* detalló un programa de cooperación agrícola que iba a ser, precisamente, inaugurado por Lula. La prensa concentró su atención en los aspectos técnicos del proyecto y

relativamente amplio (*O Jornal de Angola*) que es, además, un periódico completo e innovador. En desventaja, se trata de un diario oficialista —el hecho de que el único de circulación nacional sea tan pro-gobierno disipa las imágenes de una Angola democrática o liberal. [Toda la información mencionada a continuación proviene de <http://jornaldeangola.sapo.ao/>]

en las líneas discursivas de los diplomáticos brasileños encargados de publicitar la iniciativa. Se trata, además, de una tendencia que encontré en siete distintas notas de *O Jornal* acerca de temas de cooperación brasileña. Por un lado, los angoleños parecen agradecidos y contentos con el hecho de recibir tecnología, experiencia y conocimientos brasileños en muchos rubros (desde el desarrollo de las potencialidades agrícolas hasta las dinámicas militares, pasando por salud, educación y fortalecimiento de instituciones públicas). Es una visión positiva de la manera en que Brasil y otros países se preocupan genuinamente por el desarrollo angoleño y africano en general. Por el otro lado, sin embargo —y con toda razón—, los medios angoleños se muestran curiosos por conocer en detalle las intenciones y los efectos que trae consigo la planificación e implementación de proyectos de cooperación brasileña. Frecuentemente en estas notas de *O Jornal*, los periodistas preguntan cuáles serán los beneficios reales de las iniciativas de cooperación y de los acercamientos comerciales o financieros con Brasil. Inquieren también los detalles de la estrategia brasileña (¿cuánto presupuesto destinarán a cada proyecto?, ¿cómo esperan tener un impacto positivo en Angola?, ¿qué los motiva a participar en tal tema y no en otro?).

En suma, los países socios de Brasil en África asumen su parte en la responsabilidad de llevar a cabo con éxito las iniciativas de cooperación que Brasilia propone. Es por ello que intentan hacerse de la mayor cantidad de información posible al respecto, lo que se traduce en una amplia cobertura mediática de la cooperación brasileña para el desarrollo. Países como Angola no querrán caer nuevamente en dinámicas paternalistas de la cooperación, en las cuales el donante parece estar totalmente a cargo de los proyectos y actúa casi sin consultar al país receptor. Al contrario, uno de los pilares de la confianza en Brasil es la aparente intención que éste muestra por colaborar siempre de manera horizontal y paritaria. Es por ello que, en la medida de lo posible, escrutarán las motivaciones y los procedimientos brasileños para

asegurarse de tener una voz igualmente definitiva en los temas de cooperación. Brasil no es ningún mesías salvador; es un socio con ciertas cualidades que puede ser crucial para el desarrollo de estos países, pero que no ofrece todas las respuestas ni todas las soluciones.

CIFRAS Y CONCLUSIONES

A diferencia de los países de la OCDE miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), Brasil agrupa y procesa sólo desde hace muy poco tiempo con cierta claridad sus cifras respecto a la cooperación internacional. Hasta febrero de 2011 no existía un registro preciso y puntual sobre las cifras dedicadas a la cooperación⁴⁹, así que trabajar con estadísticas brasileñas no era tarea sencilla. Aún así, lo que el reporte de Ipea y de la ABC plantea es una definición amplia de cooperación (que incluye la asistencia humanitaria y las contribuciones a los organismos multilaterales), por lo que las cifras coinciden poco con las que presentaré en los párrafos siguientes. No obstante, es interesante notar que, en términos absolutos, los recursos que el Estado brasileño –vía una multiplicidad de instituciones y ministerios– destina a la cooperación internacional han aumentado a paso constante⁵⁰. En 2005 Brasil destinó 305 millones de dólares a los cuatro rubros de cooperación internacional que la ABC consideró como tales junto con Ipea: asistencia humanitaria, becas escolares y culturales, iniciativas de cooperación técnica para el desarrollo y contribuciones a organismos internacionales. Del total, 78% se destinó a los organismos multilaterales. En 2009, la cifra total había alcanzado 456 millones de dólares (ésta incluso aumentó durante los años de la crisis financiera mundial) y el

⁴⁹ En febrero de 2011 el Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores, la ABC y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) publicaron el primer balance sobre cooperación brasileña titulado *Cooperacao brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009* (Brasilia, 2010).

⁵⁰ A continuación presentaré una serie de cifras que, en el texto original, se encuentran todas en Reales brasileños. Como a lo largo de la tesis he usado sólo dólares estadounidenses, convertiré las cifras utilizando la tasa de cambio promedio de mayo de 2011 (1 Real es igual a 63 centavos de dólar). Muchas cifras serán redondeadas (así, en vez de hablar de 123,987,456 dólares, escribiré 124 millones).

porcentaje destinado a programas de cooperación técnica había crecido hasta alcanzar 14% (poco más de 68 millones de dólares).

Las becas otorgadas por Brasil, que promediaron 40 millones de dólares al año, fueron entregadas, principalmente, a países *lusoafricanos* (37% del total), sobre todo en rubros como medicina y salud, estudios diplomáticos y de administración pública, lingüística y estudios urbanos. Ligeramente por encima de las becas, las iniciativas de cooperación técnica para el desarrollo obtuvieron 14.5% anual de los gastos brasileños en cooperación internacional (poco más de 57 millones de dólares al año). A continuación veremos cómo fueron distribuidos.

Para enfocarse sobre todo en proyectos de cooperación para el desarrollo (que además coinciden casi íntegramente con la definición que presenté en el primer capítulo y, respecto al discurso brasileño, en el segundo), Alcides Costa analizó los rubros del presupuesto federal que son asignados a cada ministerio para temas de cooperación internacional. Así, en el periodo fiscal 2007-08, 85 millones de dólares fluyeron a los departamentos de cooperación de un total de 19 ministerios federales⁵¹. Pese al elevado número, 81% de estos recursos (68 millones) corresponde a los gastos de sólo cinco ministerios que, en orden decreciente según el gasto asignado a programas de cooperación para el desarrollo son: salud, asuntos exteriores, educación, agricultura y ciencia y tecnología⁵².

En 2009 la ABC coordinó 410 proyectos de cooperación en distintos países del globo, 50% de los cuales fueron implementados en el África subsahariana, concentrando 52% de los recursos de la ABC. De esos 205 proyectos en África, 125 (61%) fueron realizados en los cinco países lusófonos del continente, recibiendo, en total, 78% de los fondos africanos de la

⁵¹ Notemos que la diferencia con la cifra presentada en el párrafo anterior (57 millones de dólares) se debe a que esta última es el promedio de los años 2005 a 2009, mientras que la cifra de Costa Vaz corresponde a 2008 en solitario.

⁵² Alcides Costa Vaz y Cristina Yumie Aoki, *Emerging Donors in International Development Assistance. The Brazil Case*, Ottawa, International Development Research Center, 2007, p. 11.

Agencia⁵³. Esta disparidad, si bien no es exagerada, alcanza a mostrar con claridad las prioridades políticas y los compromisos de Brasilia que nacen por la lengua y la cultura.

Pero estas cifras corresponden sólo al presupuesto ejercido por los ministerios federales. Hay, además, importantes cantidades que cada año fluyen hacia organismos multilaterales como el PNUD y la OEA. Además, fundaciones brasileñas, institutos de investigación y universidades tienen también, en muchas ocasiones, presupuestos propios para temas de cooperación internacional. Según estimaciones de Costa y de Yumie, por cada dólar que la ABC destina a proyectos de cooperación, los demás ministerios, las fundaciones y las representaciones de los organismos multilaterales en Brasil gastan otros 15: si en 2008 la ABC invirtió 38 millones de dólares en programas de cooperación en el África subsahariana, al menos 570 millones son destinados, cada año, gracias a las iniciativas de otras instituciones⁵⁴.

Además, la dificultad de contar con cifras precisas respecto a la cooperación brasileña radica en la multiplicidad de organizaciones y proyectos que reciben fondos. Por ejemplo, según algunas fuentes, como la revista británica *The Economist*, el Banco Nacional de Desarrollo destina más de 3,300 millones de dólares cada año a países del Sur. Siguiendo la laxa definición de ayuda internacional (en las que se contabilizan también los préstamos y los créditos), la cantidad total que Brasil desembolsa cada año podría superar con facilidad los 4,000 millones de dólares, poniéndose entonces al mismo nivel que países como Canadá⁵⁵.

Pero más allá de los números absolutos, que pueden ser engañosos visto que su valor

⁵³ Ayllón, *art. cit.*

⁵⁴ Alcides Costa y Cristina Yumie, *art. cit.*, p.13.

⁵⁵ *The Economist*, 17 de julio de 2010. (Hay que tener cuidado. Ese número de *The Economist* también sugirió que Brasilia dona alrededor de 300 millones de dólares a la FAO cada año; sin embargo, según cifras de “Renewal, Budget and Staff”, publicado por la FAO misma en su sitio internet (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0765e/i0765e01.pdf>), el monto del presupuesto que proviene de las contribuciones de los Estados no supera los 500 millones de dólares. De hecho, según cifras publicadas por la FAO para junio de 2011, Brasil sólo aportó, en el último año, 1.86 millones de dólares a la institución (<http://www.fao.org/about/18792-0e0e4d9e3060a5193c2d883c9f2bd7f66.pdf>).

depende de la definición adoptada para referirse a la cooperación o a la ayuda internacional, es importante tomar en cuenta un elemento más: Brasil no se limita a emitir créditos o préstamos a los países en desarrollo (aun cuando éstos equivalgan a la mayor parte de sus iniciativas de ayuda internacional), sino que busca la manera de conjuntar esfuerzos interinstitucionales para promover iniciativas de cooperación para el desarrollo que sean, en principio, baratas. Más que las cantidades invertidas, lo relevante es el proceso mediante el cual se definen las prioridades del desarrollo y los intereses colectivos, y se comparten las experiencias, las técnicas y los conocimientos que serán útiles para ambos países en el esquema de horizontalidad y paridad que se tiende entre donante y receptor.

Pese a ello hay escepticismo respecto a los compromisos brasileños al momento de donar recursos financieros como parte de la ayuda internacional. Definitivamente no surgen las mismas dudas que surgen respecto a China, país que distribuye créditos y recursos con una opacidad tal que preocupa a muchos políticos y activistas de los países industrializados, temerosos al ver la discrecionalidad con la que China ejerce sus presupuestos de ayuda internacional sin poner condiciones respecto a la democracia o los derechos humanos. Brasil tampoco pone condiciones, como ya ha adelantado Da Fonseca, director de la ABC. Pero visto que sus objetivos centrales, cuando de cooperación para el desarrollo se trata, están relacionados con la mejora en el nivel de vida de la población (entendido éste como un concepto mucho más amplio que el ingreso económico) mediante la promoción de nuevos mecanismos institucionales que permitan, en cierta medida, repartir la riqueza e incrementar los campos de participación política y social de los individuos, difícilmente podemos pensar que Brasil está siendo irresponsable o negligente al momento de poner en práctica iniciativas de cooperación para el desarrollo. El problema de la condicionalidad es, más bien, una preocupación de los donantes tradicionales, quienes en ocasiones creen, ingenuamente, que

basta con que un régimen haga promesas respecto a la democracia o los derechos civiles para que los proyectos de cooperación surtan mejores efectos.

Lo anterior conduce a pensar que la cooperación brasileña para el desarrollo no sólo se fundamenta sobre algunos principios precisos —como la paridad y la horizontalidad de las relaciones entre Estados—, sino que, justamente, uno de sus principales objetivos es promoverlos. Brasil sí cree en la importancia de que los pueblos del mundo sean independientes, puedan autodeterminarse y, qué mejor, opten por la democracia y el respeto a las libertades civiles. Claro que la cooperación para el desarrollo puede cumplir con la función de promover y ayudar a fomentar esos valores en otras sociedades. Ahora bien, eso no descarta que, en muchas ocasiones, estos principios sirvan sólo como fachada o como aliciente ideológico y discursivo para cosechar otro tipo de frutos, más bien relacionados con las prioridades económicas, comerciales o diplomáticas de Brasil. De lo anterior no cabe la menor duda. Incluso es factible sugerir que las iniciativas de cooperación para el desarrollo pueden planearse, también, en función de esos intereses. Pero eso no significa que éstos prevalezcan siempre, o que determinen irremediamente el giro de la política exterior brasileña o el contenido de sus programas de cooperación. Finalmente, la cooperación para el desarrollo es una herramienta diplomática que beneficia a Brasil más allá del incremento en sus intercambios comerciales o en sus inversiones en África; es también una actividad que cree legítimamente en la importancia de colaborar entre Estados, de compartir experiencias y conocimientos para resolver los problemas económicos, sociales, humanitarios, tecnológicos y políticos que inhiben el completo desarrollo de las sociedades.

CONCLUSIONES

Uno de los mayores proyectos de cooperación técnica que la ABC ha desplegado en países subsaharianos además de los lusófonos, es el del cultivo a gran escala de algodón en los países del Sahel (principalmente, Chad, Benín, Mali y Burkina Faso). Se trata del programa *Cotton-4*, un mecanismo de transferencia de tecnologías que tiene por objetivo incrementar la producción de algodón en estos países para enseguida aumentar las exportaciones, las ganancias de los productores y diversificar las fuentes de empleo¹. Como complemento al aspecto tecnológico, Brasil ha tenido un papel fundamental en procesos de negociación y mediación para que la producción y el comercio del algodón saheliano dependan cada vez menos de los grandes consorcios estadounidenses –tradicionalmente los actores más importantes del sector– y sí de los productores locales, organizados gracias al apoyo del Estado o de los mecanismos brasileños de cooperación.

Sin embargo, el cultivo y la comercialización del algodón, cuyo incremento ha sido sorprendente en los últimos años, no parecen ser la receta adecuada para el crecimiento de Burkina Faso, país pacífico pero muy pobre. Un tercio de su población vive en estado de riesgo alimentario y las tierras cultivables, a excepción de las usadas para el algodón, no han recibido la asistencia esperada para incrementar su productividad o para diseñar técnicas de cultivo más adecuadas². ¿Por qué entonces concentrar los esfuerzos de la cooperación para el

¹ Agencia Brasileira de Cooperação, *A Cooperação Técnica do Brasil para a África*, Brasília, ABC y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009, p. 94.

² Issaka Ouandaogo, “¿Es el modelo brasileño la solución contra el hambre en África?”, en *Otro Mundo es Posible. Revista Iberoamericana de Sostenibilidad*, junio 2011. [Recurso electrónico <http://www.otromundoesposible.net/noticias/%C2%BFes-el-modelo-brasileno-la-solucion-contra->

desarrollo en una iniciativa que no resuelve, de inmediato, un problema fundamental: la escasez de alimentos y sus elevados precios?

Queda claro que una mejora sustancial en la producción del bien más codiciado y mejor vendido del país puede provocar, después, cambios favorables para toda la economía local. Pero asumir como definitiva esta aseveración nos haría caer en la simplificación de una definición de desarrollo que, como analizamos en el primer capítulo, sugiere que el crecimiento es suficiente para después repartir la riqueza (el *trickle down effect*, o derrama de beneficios a cuentagotas). Nos encontramos ante una contradicción aparente. Por un lado, Brasil está llevando a cabo un programa de cooperación en toda regla: hay objetivos claros, mecanismos definidos y se alcanzan incluso a apreciar resultados positivos. Pero, por el otro, pareciera que el énfasis recae en la búsqueda de números y estadísticas que corroboren un hecho particular (en este caso, que la acción brasileña beneficia a la producción de algodón en Burkina Faso) y no en un problema que podría ser el de fondo: el cultivo de alimentos es todavía precario e insuficiente incluso para satisfacer las necesidades básicas de toda la población.

Ante esta situación, cabe preguntarse si las definiciones de desarrollo y potenciación de capacidades individuales y sociales que Brasil defiende en esencia (en las publicaciones oficiales, en los discursos que ambientan los encuentros diplomáticos y en los foros multilaterales del sistema internacional) son las mismas que persigue cuando implementa, de hecho, proyectos de cooperación en otros países. La respuesta, finalmente, no es absoluta ni maniquea. No sería justo sugerir que toda la práctica de la cooperación brasileña se limita a la búsqueda de mejores condiciones comerciales o de pisos más firmes para las inversiones de sus grandes multinacionales; la diplomacia de Brasil sí defiende genuinamente valores como la solidaridad, la colaboración como aprendizaje bidireccional y el desarrollo mutuo de

capacidades. Pero sería ingenuo pensar que esos mismos valores jamás se ven supeditados a intereses de carácter económico o diplomático. Brasil juega, como todos los demás países de su calibre, con una baraja muy variada, con la cual en ocasiones puede seguir cierto juego, pero en otras, no.

Y fue precisamente en aras de encontrar un balance entre ambas situaciones que esta tesis presentó un análisis sobre las muy diferentes motivaciones que llevan a Brasil a cooperar para promover el desarrollo de ciertos países africanos. La distinción entre los objetivos de corte realista o geoestratégico y los de carácter idealista o liberal no es absoluta ni definitiva, elemento que complica el análisis pero, al mismo tiempo, lo nutre. Así, y como lo demuestra el sencillo ejemplo del algodón burkinés, Brasil elaboró antes un proyecto de política exterior de Estado –con sus respectivas prioridades en materia comercial, financiera, de inversiones, política y diplomática–, que fue tejiéndose con una concepción liberal y solidaria del mundo. Es decir, Brasil no dejó jamás de lado sus propios intereses nacionales (construidos a raíz de las prioridades del Estado, de su economía y de sus motivaciones políticas internacionales), pero siempre ha mantenido en alto la convicción de que mediante la cooperación, la solidaridad, el intercambio equitativo y horizontal de conocimientos y experiencias y la homologación de ciertos intereses en la esfera multilateral, puede alcanzarse un desarrollo más completo y humano de los países socios de Brasil; un desarrollo que trascienda la tradicional idea del progreso material o económico, y que se ajuste, en la medida de lo posible, a los contextos particulares de cada sociedad y los esquemas propuestos por sus gobiernos.

En ese sentido, la investigación arrojó algunas conclusiones sugerentes que no pretenden cerrar ninguna brecha, sino abrir nuevas rutas de investigación para, eventualmente, profundizar en cada uno de los temas aquí tratados. Una de ellas, relacionada con las discusiones teóricas acerca de la cooperación y el desarrollo, es que los elementos cualitativos

de ambos términos son, a la larga, mucho más fiables para medir el crecimiento o el progreso de una sociedad. Es decir que tomar en cuenta los ingredientes del desarrollo humano por encima de los indicadores macroeconómicos permite, directamente, remediar algunas fallas teóricas y prácticas de la tradicional cooperación internacional y enfatizar aquellos elementos que distinguen a la cooperación para el desarrollo. Así, preocuparse por estudiar elementos como los niveles de educación y calidad de ésta, el acceso a la salud básica, el derecho a una habitación decente con servicios elementales, a un trabajo digno, a un ambiente seguro y pacífico e incluso a gozar de relaciones sociales de solidaridad, colaboración, tolerancia, respeto y convivencia armónica resulta mucho más provechoso para definir los términos en que ocurre el desarrollo. Hablar a su vez de cooperación para el desarrollo implica concentrarse en el crecimiento óptimo de capacidades, del intercambio horizontal de conocimientos y técnicas laborales, del apoyo continuo a proyectos locales y comunitarios y en el aumento de los vínculos de confianza y reciprocidad tanto entre individuos como entre sociedades y Estados.

Otro tema central es reconocer la importancia que tiene este debate en otros círculos que los tradicionales –los espacios de discusión teórica y política de los países industrializados. Si hubiese que rescatar un solo acierto de los esquemas de cooperación Sur-Sur, incluidos aquellos que fueron pensados e implementados en las primeras décadas de la Guerra Fría por el bloque de países no alineados, sería el reconocimiento de que, mediante esas prácticas Sur-Sur, han nacido varias maneras de repensar el desarrollo como un concepto cada vez más complejo y profundo, y como una práctica siempre en transformación y en construcción. Escuelas teóricas o movimientos político-culturales como la teoría de la dependencia o el panafricanismo de los años sesenta y setenta, o incluso los estudios subalternos y poscoloniales y las construcciones teóricas, más recientes, del socialismo del siglo XXI, demuestran el afán por construir procesos teóricos y prácticos que involucren al desarrollo y que se desliguen de

las visiones dominantes de Europa Occidental y Estados Unidos. En esa tónica, el surgimiento y la consolidación de nuevas visiones acerca del desarrollo provenientes de países pobres (Brasil, India, Sudáfrica, pero por qué no también Senegal, Mozambique o Angola) permite redefinir los parámetros de la cooperación internacional. Esa es quizá la mayor apuesta de la cooperación Sur- Sur y, paulatinamente, uno de sus mayores logros. Sin embargo, hay que reconocer, como vimos también en esta tesis, que las visiones brasileñas sobre desarrollo y cooperación no son siempre tan innovadoras como pareciera: en muchas ocasiones se aprecian influencias de la práctica de los donantes tradicionales (principalmente europeos, con quienes Brasil también colabora estrechamente) y de sus propias visiones políticas y teóricas. Además, muchas propuestas brasileñas para convertir a la cooperación para el desarrollo en un proceso más justo y equitativo existen ya, de alguna manera, en las nuevas discusiones entre países ricos respecto al tema.

No obstante, reconocer la pluralidad de concepciones acerca de la cooperación para el desarrollo como un proceso de transformación que va más allá de los indicadores económicos, comerciales o financieros ha sido uno de los aportes más contundentes de las dinámicas de cooperación Sur-Sur, pues muchas de estas aportaciones provienen de países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Cooperar según las necesidades y motivaciones del país receptor, expresadas libremente por éste, y enfocarse en las capacidades y las especialidades del país donante es un mecanismo que ha resultado nutritivo en los planes que en todo el mundo se hacen respecto a la cooperación internacional para el desarrollo.

Respecto a la experiencia brasileña, es importante recalcar que la cooperación para el desarrollo sí se convirtió en un ejercicio discursivo por plantear definiciones alternativas del desarrollo y, en la práctica, por encontrar los modelos de cooperación aplicables a las realidades de las relaciones políticas y económicas de Brasil con cada uno de sus países socios.

Si por un lado Brasil ha profundizado en su búsqueda por un entendimiento más completo del proceso del desarrollo, es igualmente importante concluir que, en estos términos, cooperar con otros países no es sólo un acto de caridad o de benevolencia; es incluso un compromiso político. En la misma sintonía, algo esencial es que Brasil ha reconocido que sus esquemas de cooperación y su modelo de desarrollo deben aparecer como convincentes ante los ojos expectantes de los países subsaharianos. Eso es, precisamente, lo que engloba un proceso político, de convencimiento, de persuasión, de invitación a formar parte de un bloque diplomático –todavía poco definido– que defienda los intereses comunes de los países del Sur ante las instituciones multilaterales.

Ahora bien. Una recapitulación que piense en cómo Brasil ha obtenido beneficios por practicar la cooperación para el desarrollo se enfrenta, de inmediato, con ciertas dificultades tanto metodológicas como prácticas. Respecto a las primeras, basta decir que los análisis académicos o los resúmenes ejecutivos de las dependencias del Estado brasileño no ponen quizá suficiente énfasis en las motivaciones y beneficios políticos que Brasil recaba tras experiencias de cooperación; para ello sería interesante encontrarse directamente con protagonistas de la cooperación para el desarrollo y conocer sus personales puntos de vista. En cuanto a las segundas, el cuarto capítulo de esta tesis explicó que es complicado buscar correlaciones en los organismos internacionales entre el comportamiento político de los países receptores de cooperación brasileña y el despliegue de ésta (los diseños, los programas y la ejecución). ¿Cómo determinar entonces si tal o cual decisión de algún país socio de Brasil en las dinámicas de cooperación obedece a la influencia que éste ejerce sobre el primero? ¿En qué condiciones puede Brasil realmente ejercer el poder suave que, supuestamente, cosecha mediante estos proyectos de cooperación?

Un tercer reto es la falta de mecanismos establecidos de evaluación de los proyectos de

cooperación ejecutados en el exterior. En la medida en que Brasil no ha diseñado parámetros concretos para determinar si sus modelos de cooperación tienen o no un efecto positivo en las sociedades de los países receptores, es muy difícil explicar los resultados de la cooperación, tanto en términos de los beneficios directos para las sociedades que reciben las iniciativas brasileñas, como para Brasil mismo. Por lo tanto, me atrevo a sugerir que la evaluación tenderá a convertirse en una prioridad para los responsables de la cooperación brasileña para poder medir de modo convincente las repercusiones que tiene en otros países³.

Así que esta tesis puede concluir proponiendo algunas rutas de investigación que ayuden, en un futuro esperanzadoramente cercano, a esquematizar de mejor manera las iniciativas de cooperación brasileña y que puedan servir, incluso, para que Brasil mismo perfeccione su metodología y sus procedimientos. En primer lugar, y estrechamente vinculado con lo mencionado en el párrafo anterior, Brasil debería diseñar procesos de evaluación de sus propias políticas de cooperación para el desarrollo que trasciendan la simple acumulación de datos económicos. Evidenciar indiscriminadamente que el comercio con el África subsahariana ha crecido, que las inversiones y los préstamos son cada vez más grandes y que las empresas brasileñas con presencia en la región son numerosas no explica gran cosa en términos de la idea misma del desarrollo. Y, sin los mecanismos adecuados, esa idea, esa práctica transformativa, no puede ser evaluada ni puesta a prueba.

Enseguida, remediar la manera en que se evalúa el vigor y la efectividad de las iniciativas de cooperación servirá a Brasil para proponer maneras de actualizar esa práctica. En

³ Hasta hace menos de un año, en Brasil no existía siquiera un análisis profundo sobre el origen de los recursos destinados a la cooperación y su asignación [MRE, ABC e IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, 2011], mucho menos uno acerca de los impactos de la cooperación en otras sociedades, de los mecanismos mediante los cuales ésta puede evaluarse y de la manera en que deben interpretarse los resultados (si son o no un proceso de transformación que conlleva al desarrollo o si sólo son procesos y dinámicas comerciales crecientes).

otras palabras, el objetivo de la cooperación para el desarrollo –al igual que el desarrollo mismo– es poder redefinirse a sí misma para no caer en los errores del pasado y para saber enfrentar con éxito los retos que se le presenten, distintos en cada región, país, comunidad y tiempo. En esa tesitura, saber cómo diagnosticar los programas de cooperación una vez implementados está estrechamente ligado con un proceso de reajuste de los mismos.

Por último, sobra decir que toda esta investigación pudo hacerse desde otra óptica, distinta pero no por ello menos relevante para el tema: la perspectiva de los países africanos, sus sociedades y sectores económicos. Esto no es banal: los Estados receptores también construyen discursos en torno a la cooperación para el desarrollo y alrededor de la idea misma del desarrollo. Hablar de modernidad, de progreso, de crecimiento o innovación no tiene el mismo significado para los donantes que para los donadores, aunque precisamente los puentes que la cooperación para el desarrollo intenta tender ayudarían a homologar esas visiones. Así, una investigación posterior podría centrarse en el enfoque de los receptores, en cómo ellos se preparan retóricamente e institucionalmente para negociar iniciativas de cooperación para el desarrollo, para enseguida diseñarlas e implementarlas entre sus poblaciones. Será importante profundizar en el rol de los distintos actores beneficiados pues, así como en Brasil la práctica de la cooperación no se encuentra centralizada, tampoco en los países destinatarios hay un solo organismo responsable de negociarla, recibirla y canalizarla. Ese ejercicio comparativo serviría para contrastar las motivaciones y los intereses del donante y del receptor y agregaría riqueza a cualquier nuevo análisis sobre el tema.

Eso reforzaría el argumento de que la cooperación para el desarrollo es, en efecto, una práctica que funciona mejor si es bidireccional, paritaria, horizontal y de beneficio mutuo.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Agencia Brasileira da Cooperação, *Ações de Cooperação Internacional Realizadas pelo Brasil*, Brasília, Ministerio de Relações Exteriores, 2009.
- Agencia Brasileira de Cooperação, *Cooperação Brasil-PALOP*, Brasília, 2009.
- Aguiar, Marcelo y Carlos Henrique Araújo, *Bolsa-Escola. Education to confront Poverty*, Brasília, UNESCO, 2002.
- Albuquerque Mouranho, Fernando Augusto y Henrique Altemani de Oliveira, “As relações Brasil-África: de 1990 a 2005”, en Altemani de Oliveira y Antonio Carlos Lessa (orgs.), *Relações internacionais do Brasil temas e agendas*, Sao Paolo, Saraiva, 2006.
- Altemani de Oliveira, Henrique (ed.), *A Política Externa Brasileira na visão dos seus Protagonistas*, Río de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005.
- Altemani de Oliveira, Henrique y Jose Augusto Guihon Albuquerque, *A política exterior do Brasil na visão dos seus protagonistas*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 2005.
- Alves de Abreu, Alzira y Sérgio Lamarão, *Personalidades da Política Externa Brasileira*, Brasília, MRE y Fundação Getúlio Vargas, 2007.
- Amin, Samir, *Más allá del capitalismo senil*, Buenos Aires, Paidós, 2003.
- Amorim, Celso, “Brazilian Foreign Policy under President Lula: an Overview”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 214-240.
- Auxiliadora de Carvalho, Maria, “Acordos comerciais do Brasil”, en *Informações económicas*, vol. 35 (2005), núm. 10, pp. 81-86.
- Axelroad, Robert y Robert Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, en *World Politics*, vol. 38 (1985), núm. 1, pp. 226-254.
- Ayala, Citlali y Jorge Pérez (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, México, Instituto Mora, 2009.
- Ayllón Pino, Bruno, “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, en *ARI*, publicación sobre cooperación y desarrollo del Real Instituto Elcano, núm. 145, octubre 2010.

- Bajoit, Guy, “Repenser le Développement”, en varios autores, *Le développement: moderniser, faire la révolution, privatiser, appuyer les mouvements sociaux ou renforcer les identités culturelles?*, Bruselas, ITECO, 1997, pp. 21 a 36.
- Bernal Meza, Raúl, “International Thought in the Lula Era”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 193-213.
- Bially Mattern, Jamie, “Why ‘Soft Power’ isn’t so Soft”, Felix Berenskoetter y M.J. Williams (eds.), *Power in World Politics*, Londres, Routledge, 2007, pp. 98-125.
- Blabuchevsky, Elizabeth, “Cooperação científica e tecnológica: O conteúdo estratégico dessa dimensão na política externa brasileira”, en Henrique Altemani de Oliveira y José Augusto Guilhon Albuquerque (eds.), *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*, Río de Janeiro, Lumens Ruis, 2005, pp. 129-141.
- Borja, Arturo (compilador), *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert Keohane*, Ciudad de México, CIDE, 2005.
- Caixeta Arraes, Virgílio, “O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48 (2005), núm. 2, pp. 152-168.
- Cerco, Amado Luiz, “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 7-32.
- Cervo, Amado Luiz y Antônio Carlos Lessa, “An Assessment of the Lula Era”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (2010), número especial, pp. 5-32.
- Chant, Sylvia y Cathy McIlwaine, *Geographies of Development in the 21st Century: an Introduction to the Global South*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2009.
- Costa Vaz, Alcides y Cristina Yumie Aoki, *Emerging Donors in International Development Assistance. The Brazil Case*, Ottawa, International Development Research Center, 2007.
- Da Silva, Luiz Inácio Lula, presentación del reporte *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Brasileña de Cooperación e Instituto de Investigación Económica, Brasilia, 2011.
- De Freixo, Adriano, “Dez anos da CPLP: as perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa”, en *Cena Internacional*, vol. 8 (2006), núm. 1, pp. 35-54.
- Degnbol-Martinussen, John y Poul Engberg-Pedersen, *Aid: understanding International Development Cooperation*, Londres, Zed Books, 2003.
- Delcour, Laurent, “Le Brésil de Lula: une dynamique de contradictions”, en Alternatives Sud, *Le Brésil de Lula: un bilan contrasté*, Louvain-la-Neuve, CETRI, 2010, pp. 7-36.

- Delgado, Jerónimo y Alejandro Barrera, “Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur”, en *Humania del Sur*, vol. 5 (2010), núm. 8, pp. 89-106.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ), *Germany-Brazil-Mozambique Sharing Quality Standards*, Brasília, marzo de 2010, boletín electrónico (http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=12684414835Germany-Brazil-Mozambique-Sharing-quality-standards.pdf).
- Dzidzienyo, Anani y Michael Turner, “Relaciones entre África y Brasil: una reconsideración” en *Estudios de Asia y África*, vol. 16 (1981), núm. 4, pp. 651 a 674.
- Easterly, William, *The White Man's Burden*, Oxford, OUP, 2006.
- Elguea, Javier, *Razón y Desarrollo: el crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2008.
- Eurostat, “Brazil’s Bilateral Trade with the European Union and with the Rest of the World”, reporte del 17 de marzo de 2011, 11 páginas.
- Fagundes Vizontini, Paulo y Analúcia Danielevicz Pereira, *The African Policy of Lula’s Government*, Universidad Federal de Río Grande do Sul, 2008, (manuscrito).
- Fagundes Vizontini, Paulo, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, Universidade Federale do Rio Grande do Sul, 1998.
- Forrest, Tom, “Brazil and Africa: Geopolitics, Trade and Technology in the South Atlantic”, en *African Affairs*, vol. 81 (1982), núm. 322, pp. 3-20.
- Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes y Khalid Malik, *Capacidad para el desarrollo. Nuevas soluciones a viejos problemas*, Nueva York, PNUD, 2002.
- Gottsbacher, Markus y Simone Lucatello (comps.), *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*, Ciudad de México, Instituto Mora, 2008.
- Graciela de Moraes, Michelle, *South-South Cooperation, Policy Transfer and Best-practice Reasoning: The Transfer of Solidarity in literacy Program from Brazil to Mozambique*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 2005.
- Henriques Da Silva, Darly, “Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50 (2007), núm. 1.
- Herz, Mónica, “A política Brasileira do Segurança no Pós-Guerra Fria”, en Clóvis Brigagão y Domício Proença (coords.), *Brasil e o Mundo*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- Hurrell, Andrew, “The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organisation”, en *International Affairs*, vol. 59, núm. 2 (1983), pp. 178-193.

- Hurrell, Andrew, *The Quest for Autonomy: the Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985*, Oxford, OUP, 1986.
- Keohane, Robert, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 (1era ed. 1984).
- Lopes Macêdo Souza, Gills, “CPLP – Comunidade dos países de língua portuguesa: uma visão neo-institucionalista da política externa brasileira”, manuscrito de una conferencia del V *Seminário de Política y Relaciones Internacionales* de la Universidad Federal de Pernambuco en Recife, noviembre de 2009.
- Lukes, Steven, “Power and the battle for hearts and minds: on the bluntness of soft power”, en Felix Berenskoetter y M.J. Williams (eds.), *Power in World Politics*, Londres, Routledge, 2007, pp. 84-97.
- Marini, Ruy Mauro, *Subdesarrollo y Revolución*, Ciudad de México, Siglo XXI editores, 1969.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil, *Resumen ejecutivo de la política exterior del Presidente Lula*, Brasília, 2010.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Brasileña de Cooperación e Instituto de Investigación Económica, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, reporte oficial, Brasília, 2011.
- Moyo, Dambisa, *Dead Aid*, Nueva York, Farrar, Straus un Giroux, 2009.
- Oliveira Ribeiro, Cláudio, “A política africana do governo Lula”, en *Tempo Social*, Universidad de Sao Paulo, v. 21 (2009), núm. 2, pp. 85-109.
- Organización de las Naciones Unidas y PNUD, *Human Development Report 2010, the Real Wealth of Nations*, Nueva York, 2010.
- Othick, John, “Development Indicators and the Historical Study of Human Welfare: Towards a New Perspective”, en *Journal of Economic History*, vol. 43 (1983), núm. 1, pp. 63-70.
- Ouandaogo, Issaka, “¿Es el modelo brasileño la solución contra el hambre en África?”, en *Otro Mundo es Posible. Revista Iberoamericana de Sostenibilidad*, junio 2011.
- Oye, Kenneth A., “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies”, en *World Politics*, vol. 38 (1985), núm. 1, pp. 1-24.
- Pereira da Fonseca, Luiz Henrique, “La visión de Brasil sobre la cooperación internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, año 2008, núm. 22, pp.63-77.
- Pinho, Patricia, “Brazil in the Map of Africanness”, en Peter Birle y Sérgio Costa (coords.), *Brazil and the Americas; Convergences and Perspectives*, Madrid y Frankfurt, Iberoamericana y Vervuert, 2008,

pp. 135-151.

- Prado Lallande, Juan Pablo, “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, en Gottsbacher, Markus y Simone Lucatello (comps.), *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*, Ciudad de México, Instituto Mora, 2008.
- Revista Portuguesa de Saúde Pública*, carta editorial, “Cooperação da ENSP/UNL com Angola”, vol. 22 (2004), núm. 2, pp. 3-6.
- Rist, Gilbert, *The History of Development, from Western Origins to Global Faith*, Nueva York, Zed Books, 2002.
- Rogers, William D., *Brazilian Foreign Policy since 1964: From Close Alignment with the West to Assertive Independence*, University of Virginia, 1984.
- Rolland, Denis, José Flavio Sombra Saraiva y Amado Luiz Cervo (coords.), *Le Brésil et le Monde. Pour une histoire des relations internationales des puissances émergentes*, París, L’Harmattan, 1998.
- Rouquié, Alain, *Le Brésil au XXIème siècle. Naissance d’un nouveau grand*, París, Fayard, 2006.
- Schläger, Catrina, “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil”, en *Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers*, núm. 3, marzo 2007, pp. 2-11.
- Seitenfus, Ricardo, *Para uma nova Política Externa Brasileira*, Porto Alegre, Livraria de Advogado, 1994.
- Selcher, Wayne A., “Dilemas de política en las relaciones de Brasil con África: ejemplo de obstáculos en las relaciones Sur-Sur”, en *Foro Internacional*, vol. 23 (1982), núm. 1, pp. 19-39.
- Selcher, Wayne, *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956-1972*, Gainesville, University of Florida Press, 1974.
- Sen, Amartya, “A Decade of Human Development”, en *Journal of Human Development*, vol. 1 (2000), núm. 1, pp. 17-25.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford, OUP, 1999.
- Sotero, Paulo, “Brazil as an Emerging Donor: Huge Potential and Growing Pains”, Banco Mundial, 2010.
- The Trade Law Center for Southern Africa, *The African Trading Relationship with Brazil*, 2009 (manuscrito).
- Tujan, Antonio (editor), *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?*, Manila, IBON Books, 2010.
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 2008*, Nueva York, UNDP, 2008.

Uribe, Consuelo, *Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

USAID, *Mozambique Food Security Outlook*, Washington, junio 2010.

Van de Walle, Nicolas, Todd Moss y Gunilla Pettersson, “An Aid-Institution Paradox?”, en *Working Papers of the Center for Global Development*, núm. 74, enero 2006.

Woods, Ngaire, “China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, en *International Affairs*, vol. 84 (2008), núm. 6, pp. 1205-1225.

Zweig, Stefan, *Brasil, país del futuro*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1942.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Base digital de estadísticas del Banco Mundial <http://data.worldbank.org>

The South Centre <http://www.southcentre.org/>

Sitio estadístico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)
<http://stats.oecd.org/>

Informe del Ministerio de los Negocios Extranjeros de Portugal titulado “O papel estratégico da CPLP” publicado en <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/>

Indicadores económicos del Banco Central de Brasil, julio de 2011, actualizados cada semana y disponibles en <http://www.bcb.gov.br/?indicators>.

Sitios de UNESCO para América Latina <http://bit.ly/gYrAco> y <http://bit.ly/gv04VY>

Sitio oficial del SENAI, http://www.senai.br/br/institucional/snai_coo.aspx.

Agencia Brasileira de Cooperação, <http://www.abc.gov.br/projetos>

Reporte del Ministerio de Cultura de Brasil:
<http://www.cultura.gov.br/site/2009/04/03/cooperacao-brasil-angola/>

Base de datos del Sistema de Información Bibliográfica de las Naciones Unidas (UNBISNET en inglés) <http://www.unum.org/Depts/dhl/>

PERIÓDICOS

El País, España.

Le Monde, Francia.

O Jornal do Luanda, Angola.

Folha de S. Paulo, Brasil.

O Globo, Brasil.

The Guardian, Reino Unido.