

Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p. 189-204

ISSN 1133-6595 - E-ISSN 2013-035X

Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur

Brazil's contributions to international development: emerging coalitions and South-South cooperation

Bruno Ayllón Pino

Investigador asociado, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM). Miembro del Proyecto Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil
brunespa@gmail.com

RESUMEN

En la última década, el sistema de cooperación internacional ha contemplado la llegada de nuevas modalidades de ayuda. La participación de nuevos actores, especialmente los llamados "poderes emergentes", se ha visto favorecida por un contexto propicio. Uno de ellos, Brasil, ha asumido de forma gradual las obligaciones derivadas de su importante papel en la escena internacional y ha contribuido significativamente al desarrollo internacional. La cooperación brasileña ha aumentado de forma cuantitativa y cualitativa. Tanto el Gobierno de Lula como el actual de Dilma Rousseff han apostado por este ámbito de actuación como un elemento clave del *poder blando* de su política exterior.

Palabras clave: Brasil, coaliciones emergentes, cooperación Sur-Sur, desarrollo internacional

ABSTRACT

Over the last decade, the international cooperation system has seen the arrival of new forms of aid. A favourable context has contributed to the increasing participation of new actors in the development field, notably what are known as the "emerging powers". One of them, Brazil, has been steadily assuming the obligations deriving from its growing participation on the global stage by making significant contributions to international development. Brazil's cooperation has risen quantitatively as well as qualitatively. The governments of Lula and, currently, of Dilma Rousseff have given strong support to international cooperation as a key "soft power" element of their foreign policy.

Keywords: Brazil, emerging coalitions, South-South cooperation, international development

El ascenso de Brasil en la escena internacional del siglo XXI no es un fenómeno casual, repentino o aislado. Durante los últimos cuatro gobiernos, presididos por figuras intelectuales como Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y por carismáticos líderes como Luiz Inácio *Lula* da Silva (2003-2010), con la continuidad garantizada por la firmeza de la primera mujer presidente, Dilma Rousseff (2011), el país ha avanzado en la extensión y profundización de la democracia, en la calidad institucional y en el consenso político sobre las principales líneas de la acción estatal: la estabilización política y económica, la responsabilidad fiscal, la disminución de la vulnerabilidad financiera y comercial, el crecimiento con inclusión social y, de manera destacada, las políticas públicas de combate a la pobreza y la desigualdad. La sociedad brasileña ha conseguido generar una experiencia de desarrollo respetuosa con el mercado sin renunciar al ejercicio estatal de la capacidad de regulación, en un caso inusual de éxito económico y social de una democracia de masas que admira el mundo, aunque posea fuertes contradicciones y un pasivo social todavía no plenamente rescatado.

El objetivo de este artículo es presentar los discursos y prácticas que han apoyado las acciones de cooperación de Brasil, en el contexto del ascenso de las potencias emergentes y de las transformaciones globales en la creación de la riqueza y difusión del poder mundial. Para ello se abordan someramente los fundamentos de la política exterior brasileña, así como el activismo diplomático propio de su vocación universal; a continuación, se ofrecen algunas pinceladas sobre las principales contribuciones de Brasil al desarrollo internacional y, finalmente, se presenta el panorama general de la cooperación brasileña, señalando los países de destino, sectores de actuación, recursos financieros y agentes implicados en su negociación y ejecución.

LA POLÍTICA EXTERIOR: DIVERSIFICANDO Y AMPLIANDO LA PRESENCIA INTERNACIONAL

Brasil ha ganado credibilidad en la escena internacional y ha restaurado su imagen y cultivado un prestigio que se corresponde con la realidad, alejado de exotismos, cuyos fundamentos son el pacifismo, el respeto al Derecho Internacional, la previsibilidad, la confianza que inspira y la responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones como potencia regional con aspiraciones globales. Todos esos elementos han ido acompañados por una práctica realista, con fuertes dosis de pragmatismo, de su política exterior a partir de la consideración de su *locus standi*, América del Sur.

Brasil basa su acción diplomática en el ejercicio de un multilateralismo efectivo, compatible con la defensa de sus intereses. En la etapa de Lula su diplomacia manifestó una insatisfacción con las reglas del juego y con la estructura del sistema internacional, afirmando una presencia soberana en el mundo y la proyección de los principios de justicia distributiva en el multilateralismo político y económico (Milani, 2011: 38). Hubo una voluntad explícita de modificar las relaciones entre los países en desarrollo y las potencias tradicionales por medio del “cambio de la geografía del comercio mundial”, de la negociación y de la constitución de coaliciones con otros países emergentes. La creación del G-20 en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la Cumbre Ministerial de Cancún, marcó un hito en la capacidad de articulación diplomática con otros países con el objetivo de obtener reglas más justas y adecuadas a la condición brasileña de país en desarrollo.

El Gobierno de Lula, que continuó y profundizó un movimiento iniciado durante el Gobierno de Cardoso, amplió y diversificó el radio de acción internacional de Brasil, abriendo nuevos frentes gracias a una activa diplomacia presidencial que propició la inauguración de 19 embajadas en naciones africanas, multiplicó la presencia en cumbres mundiales y foros de todo signo (Davos y Porto Alegre) y favoreció las articulaciones con otros países en asambleas, grupos y coaliciones. Este acercamiento a los países en desarrollo es verificable en el destino de los viajes presidenciales (el 70% fue a capitales latinoamericanas, asiáticas y africanas) y en el esfuerzo por distribuir el peso de las exportaciones brasileñas. En 2005, por primera vez en su historia, el conjunto de países en desarrollo superó a los Estados Unidos y a la Unión Europea como destino de sus exportaciones. Los países en desarrollo recibieron el 52% de los productos nacionales cuando en 2003 ese porcentaje era del 41,4%. Entre 2003 y 2008, las exportaciones a África se multiplicaron por cinco y pasaron de 6.000 a 30.000 millones de dólares (Ayllón y Costa, 2010: 70).

La diplomacia brasileña no renunció a la vinculación intensa de sus intereses con la región en la que se encuentra enclavado, y asumió el papel de *paymaster* de la integración como pone de manifiesto su empeño en reducir las asimetrías a través de la financiación mayoritaria del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) del Mercosur o del ofrecimiento de líneas de crédito para infraestructuras a través del Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES). En efecto, como manifestó el asesor de Lula, Marco Aurelio García, el desarrollo regional se hallaba fuertemente ligado al de Brasil, convirtiendo su política exterior al mismo tiempo en expresión y elemento estructurante de una nueva concepción de desarrollo y de un nuevo proyecto de nación dentro de los cuales la inclusión social, el desarrollo económico, la profundización de la democracia y la afirmación de la soberanía nacional, combinada con el deseo de integración regional, constituían los ejes de un nuevo proyecto nacional (García, 2003: 8).

Se pusieron en marcha proyectos para ampliar los espacios político-estratégicos (Unasur) y las zonas de influencia económico-comercial (ampliación y consolidación del Mercosur) donde la preponderancia brasileña es evidente, en un ejercicio consciente de “diseño geopolítico” (Sanahuja, 2010: 102). No fue menos importante su capacidad para impulsar una permanente “moderación constructiva”, que canaliza hacia el ámbito del diálogo las disputas entre países, a partir del principio de no intervención, pero también de la no indiferencia basada en la solidaridad, llevando a Brasil a facilitar soluciones para conflictos o *impasses* políticos (Venezuela, Ecuador, Colombia) en instituciones regionales, ampliando su influencia al espacio centroamericano (Honduras) y caribeño (Cuba y Haití). En este último, la participación de las Fuerzas Armadas brasileñas en la misión de Naciones Unidas fue funcional a su liderazgo en la región, al refuerzo de su cooperación Sur-Sur y a la búsqueda de apoyos para las aspiraciones de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Soares y Hirst, 2006: 29).

Al mismo tiempo, se incorporaron de forma proactiva al espectro de las preocupaciones brasileñas temas globales que antes eran enfrentados a la defensiva, o como parte de una agenda negativa en la que contaba más la articulación con otros países para activar “coaliciones de veto” que la generación de propuestas y discursos alternativos¹. El canciller Celso Amorim recalcó desde el inicio de su gestión en Itamaraty, el Ministerio de Exteriores, la necesidad de desarrollar una política exterior “activa” y “altiva”, “del tamaño de Brasil”, que defendiese una posición más afirmativa, de acuerdo con las preferencias expresadas por los ciudadanos en las urnas, lo que implicaba defender el interés nacional con determinación y establecer nuevas prioridades. En esta clave se entiende la formulación y ejecución de una de las líneas de política internacional y de acción diplomática más destacadas de Brasil en la última década: la constitución de una relación especial con las llamadas potencias emergentes y otros países en desarrollo. Brasil buscaba así mayores niveles de autonomía, con un doble objetivo: en el campo político, impulsar un sistema internacional multipolar para lo cual el fortalecimiento del multilateralismo era elemento indispensable, y en el campo económico, preservar y aumentar los espacios de independencia que garantizasen el crecimiento y el desarrollo nacionales. Esta formulación, en la cual la acción internacional ocupaba un lugar subordinado e instrumental a otros objetivos políticos y sociales internos, fue claramente explicitada por Lula en su primer discurso de investidura:

1. El abandono de la postura reactiva de Brasil en las negociaciones del Protocolo de Kyoto fue visible en la Cumbre de Copenhague (2009), donde el país adoptó voluntariamente metas de reducción de emisiones de carbón y forjó una coalición negociadora junto a la India, China y Sudáfrica.

“(…) llegó la hora de transformar Brasil en aquella nación con la que siempre soñamos: una nación soberana, digna, consciente de la propia importancia en el escenario internacional (...) En mi Gobierno, la acción diplomática estará orientada por una perspectiva humanista y será, antes de todo, un instrumento del desarrollo nacional. Por medio del comercio exterior, de la capacitación de tecnologías avanzadas y de la búsqueda de inversiones productivas, la relación exterior de Brasil deberá contribuir a la mejora de las condiciones de vida (...) elevando los niveles de renta y generando empleos dignos” (palabras de Lula en su primer discurso de investidura).

En la construcción de esta relación privilegiada con los otros países en desarrollo, el Gobierno de Lula planteó la formulación de un modelo de cooperación Sur-Sur, con desdoblamientos en la dimensión política, económico-comercial y técnica. En esta fórmula ocuparon un lugar especial la India y Sudáfrica, países con los que se comparte la vocación y la práctica democrática, el fortalecimiento del multilateralismo y la vinculación de las políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza. La fundación del Foro IBAS, en 2003, ofreció un caso particular y exitoso de construcción de una “coalición interestatal entre poderes regionales”, cuyo elemento distintivo residía en la superación del carácter idealista y reformista propio del movimiento tercermundista de antaño para incorporar como fundamento político basilar el compromiso firme con las instituciones y valores democráticos (Soares y Hirst, 2009: 12).

En el grupo BRIC (Brasil, Federación Rusa, India y China) se produjo una progresiva generación de intereses comunes, se forjó una identidad con el alumbramiento de un foro anual de coordinación de posiciones, previo a las cumbres del G-20 financiero, que se reunió en Ekaterimburgo (2009), Brasilia (2010) y Sanya (2011) y se fortaleció con la incorporación de Sudáfrica en 2011 (BRICS). Con otros países en desarrollo se estrecharon lazos en plataformas de diálogo político en las cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA), América del Sur-África (ASA) y la Cumbre de América Latina y del Caribe sobre integración y desarrollo (CALC). En definitiva, todas estas realizaciones prueban la gran capacidad de articulación de Brasil en esquemas de cooperación política Sur-Sur, al elevar la voz de los países en desarrollo y ofrecer nuevas visiones sobre problemas mundiales.

LAS TRANSFORMACIONES GLOBALES Y LAS CONTRIBUCIONES DE BRASIL AL DESARROLLO INTERNACIONAL

Una de las dimensiones más relevantes de la política exterior del Gobierno de Lula, continuada por Dilma Rousseff, ha sido la expresión de la voluntad de contribuir al desarrollo internacional con una perspectiva transformadora vinculada a la reducción de las asimetrías características del sistema mundial. La decisión de colaborar activamente en las tareas para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio se relaciona con la elaboración de un variado conjunto de propuestas brasileñas que pretenden, a través de la acción en coaliciones Sur-Sur, desencadenar cambios en las reglas de la gobernanza global en varios regímenes internacionales (política, finanzas, comercio, seguridad, nuclear, acceso a tecnologías, etc.). Estas propuestas fueron acompañadas del ofrecimiento de apoyos políticos, inversiones productivas, bienes, servicios y soluciones técnicas para contribuir a la resolución de las carencias de otros países en desarrollo, resultado de una activa presencia internacional que incentivó la demanda por productos y conocimientos brasileños en sectores como la salud, la energía o la agricultura.

Brasil actúa así como una “potencia emergente dinamizadora de la distribución del poder” y convierte cuestiones como la pertenencia con carácter permanente al Consejo de Seguridad de la ONU o el incremento del poder de voto en el Fondo Monetario Internacional (FMI) en objetivos centrales de su política exterior. La búsqueda de mayores espacios en las instituciones multilaterales y el reconocimiento de las ventajas que se derivan de la participación en las mismas, sin abdicar de la defensa del interés nacional, es el rasgo característico del comportamiento brasileño y de otros emergentes en regímenes internacionales pero sin plantear cambios radicales de las reglas del juego (Barbé, 2010: 49). De esta forma, se pretende revertir la tendencia histórica de la participación brasileña en el sistema multilateral habitualmente caracterizada por una fuerte inclusión institucional y una gran exclusión decisoria. En la OMC, por ejemplo, la estrategia de Brasil se ha guiado por una marcada proactividad en las diferentes rondas de negociación, tanto en las coaliciones que ha liderado o de las que ha formado parte, como en el recurso a los mecanismos de solución de controversias con victorias importantes frente a la UE (banana, pollo y azúcar) o los Estados Unidos (algodón) haciendo siempre gala de una sólida firmeza negociadora. Sería un error interpretar que la actuación de Brasil para “mejorar las reglas del juego a favor del desarrollo” constituye un ejercicio solitario. La decisión del Gobierno de Lula de establecer como eje prioritario de su política exterior la creación de coaliciones y alianzas con otros países en desarrollo, su activa participación en iniciativas a favor del desarrollo y el protagonismo brasileño en la cooperación Sur-Sur

son realidades que deben enmarcarse en un contexto más amplio: el de la transformación de las relaciones internacionales por el ascenso económico y político de los países emergentes.

En su dimensión económica, diferentes estimaciones afirman que los países BRICS y otros emergentes concentrarán, en el año 2030, cerca del 60% del PIB mundial. Las proyecciones señalan que el PIB de China sobrepasará al de los Estados Unidos en el año 2025 y el de Brasil al de Japón en el 2050, momento en que Rusia, México, Indonesia y Turquía se equiparán en cuanto a su peso económico a Alemania, Francia, Reino Unido e Italia (Milani, 2011: 55). La “nueva geografía del crecimiento” viene marcada por la intensidad de los intercambios de todo tipo entre los países en desarrollo, y representa un componente central en el proceso de cambio de creación y distribución de la riqueza (OCDE, 2010).

En su dimensión política, este proceso, calificado de “multipolaridad emergente”, viene propiciado por la acumulación de capacidades y recursos materiales y por el reconocimiento de la condición de potencias emergentes por los otros estados. A partir de estos dos elementos (capacidades y reconocimiento) se han configurado las estrategias de actuación de los emergentes (Barbé, 2010: 31). Las potencias tradicionales han respondido al desafío de los emergentes a través de un proceso progresivo de integración de estos países en los diferentes mecanismos y foros globales (G-20 financiero); se ha registrado así un mayor activismo en el caso de Brasil en los debates sobre gobernanza económica, cambio climático, procesos de paz y estabilización posconflicto, régimen nuclear, comercio o reforma de las instituciones financieras y políticas multilaterales. Sin embargo, los BRICS –y Brasil destaca especialmente en este aspecto– han rechazado ser meros espectadores y han gestionado con eficacia la importancia de estos foros internacionales para aumentar su impacto. Aunque no actúen como un bloque homogéneo influyen con frecuencia en sus resultados, compartiendo algunos objetivos o coordinando su acción para conducir la agenda y alterar los términos de las propuestas (Parlamento Europeo, 2011: 1).

El impacto de estos cambios en las estructuras del sistema internacional no se limita al ámbito económico y político. Los avances económicos y sociales de los emergentes y de otros países de renta media generan oportunidades para la ampliación de los volúmenes y modalidades de cooperación como consecuencia de las responsabilidades que asumen en el desarrollo internacional, no limitadas al ofrecimiento de ayuda al incorporar otras dimensiones como el comercio Sur-Sur, las inversiones y los intercambios tecnológicos. Su repercusión se extiende al ámbito de la cooperación para el desarrollo y ha planteado un desafío a los donantes tradicionales y a los organismos multilaterales. Fue precisamente en el ámbito multilateral donde más importantes fueron las aportaciones brasileñas. El Gobierno de Lula no ahorró esfuerzos en colaborar imaginativamente para el cumplimiento del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio: fomentar una alianza

mundial para el desarrollo. Con este fin, Brasil impulsó diferentes medidas para cambiar las reglas del sistema financiero (incremento del poder de voto de países en desarrollo en el FMI, perdón de la deuda a naciones pobres endeudadas por valor de 1.250 millones de dólares, apoyo a mecanismos innovadores de financiación del desarrollo como la Acción Global contra el Hambre y la Pobreza, creación de tasas sobre flujos financieros o fomento de la definición de normas y pautas de monitoreo y gestión de riesgos de los sistemas financieros) y asumió un papel protagonista en la consolidación del G-20 como nuevo centro de la cooperación económica (Ipea, 2010: 156).

En el ámbito comercial, el papel brasileño ha sido capital en las negociaciones para la liberalización del sector agrícola en la OMC y en el impulso al comercio Sur-Sur, concebido no solo como trueque de mercancías por divisas sino como intercambio de conocimientos y capacidades que ayudan a garantizar el ingreso competitivo y sostenible de países menos avanzados en el mercado internacional. Con este planteamiento, Brasil brinda cooperación técnica a través de la Agência Brasileira de Cooperação (ABC) y de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) a los países africanos del grupo Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chad y Malí)² y ofrece líneas de crédito a otros países para modernizar infraestructuras físicas que aumenten la competitividad de sus exportaciones. Más recientemente, el Gobierno de Brasil se empeñó en profundizar el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) y concede acceso libre de aranceles y de cuotas a países de menor desarrollo relativo (Biato, 2010: 38).

En el área de la defensa del derecho a la salud, la actuación brasileña ha suscitado un fuerte apoyo entre otros países en desarrollo que comparten el desafío de garantizar a sus ciudadanos el acceso a medicamentos para luchar contra enfermedades como el VIH/sida. Esta línea de acción fue iniciada durante el Gobierno de Cardoso, en la gestión de José Serra en el Ministerio de Salud. Durante el Gobierno de Lula, en 2008, Brasil suscribió el Protocolo de enmienda al artículo 31 del TRIPS (*Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights*) que permitió exportar medicinas bajo licencia compulsoria para aquellos países que demostraran nula o insuficiente capacidad de fabricación. Por otra parte, el Foro IBAS presentó un proyecto de resolución al Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre acceso a medicamentos y derecho a la salud cuya aprobación se interpretó como prueba de la eficacia de la cooperación política Sur-Sur en la promoción del desarrollo (Ipea, 2010: 164).

2. La financiación de estos proyectos procede de un porcentaje (10%) de las compensaciones (147 millones de dólares anuales) que los Estados Unidos se han visto obligados a abonar a Brasil, como consecuencia de la demanda brasileña ante la OMC en el caso del algodón.

Finalmente, las energías de Brasil para promover cambios en la gobernanza política a favor del desarrollo se dirigieron a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU con el objetivo de promover “un orden internacional más democrático, justo y solidario”, alegando para ello sus credenciales: ser miembro fundador de la organización y participante activo en misiones de paz, la condición de país que más veces ha ocupado el puesto electivo en el Consejo, la tradición pacífica y de mediación en conflictos, el papel de interlocutor confiable y la posesión de factores de tipo económico, territorial y demográfico (Ipea, 2010: 165). No obstante, la principal apuesta de Brasil en el contexto de la actual crisis financiera ha sido la participación en el G-20 y en otras “coaliciones de geometría variable”, implicando a otros países en desarrollo conscientes de los límites que sus escasos recursos de poder imponen para actuar en solitario en instancias multilaterales (Hirst *et al.*, 2010: 8).

SOFT POWER Y COOPERACIÓN BRASILEÑA: UN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Desde sus inicios, en la década de los setenta, la cooperación ofrecida por Brasil fue considerada una manifestación de *soft power*³. Este componente blando de su proyección exterior permitió ampliar su capacidad de persuasión y ganar adhesiones para sus intereses en otros países en desarrollo a partir de un ejercicio de atracción positiva basado en tres fuentes principales: valores, cultura y política exterior. Al ser reducida la capacidad brasileña de proyectar poder en el mundo, por las evidentes limitaciones financieras, la cooperación fue concebida como herramienta idónea de política exterior que, si bien buscaba desarrollar capacidades de otros socios, produciría resultados funcionales a la estrategia de proyección de su imagen internacional de país que entiende el desarrollo como un “instrumento de promoción de la estabilidad y del equilibrio global” (Lopes, 2010: 177).

En esta óptica, la cooperación no es solo relevante por expresar una voluntad de contribuir al desarrollo de países con los que Brasil comparte una identidad y unos

3. Nye añade al *soft power* y al *hard power*, el *smart power*, definido como una integración inteligente de redes de diplomacia, defensa, desarrollo y otras herramientas de *soft* y *hard power*. La “diplomacia de la salud” de Brasil en coaliciones Sur-Sur, como el Foro IBSA, es un buen ejemplo. Véase Nye (2010); para el caso de la “diplomacia de la salud”, véase Kelley y Gómez (2011: 61-64).

valores. Además de los fines que le son propios y de los principios y rasgos que la orientan (solidaridad, no injerencia en asuntos internos, corresponsabilidad, respuesta a demandas de países en desarrollo, fomento de la autonomía por la vía del fortalecimiento institucional, ausencia de condiciones, desvinculación de intereses comerciales o fines lucrativos, etc.), la cooperación prestada ofrece una ventajosa relación coste/beneficio y réditos en forma de influencia entre los países en desarrollo⁴. Representa también un instrumento de proyección de una imagen moderna, pues asegura la presencia positiva en países socios y consolida un papel destacado en el ámbito regional e internacional. Esta función de la cooperación vinculada al prestigio favorece la diseminación del modelo brasileño de desarrollo (Ayllón y Costa, 2010: 79).

Sin negar la existencia de motivaciones solidarias, parece evidente que la cooperación brasileña se encuentra subordinada a su política exterior (como en la mayoría de sus vecinos suramericanos y en los países de la OCDE) con un marcado carácter instrumental muy vinculado, de manera legítima, a los retornos esperados, procurando que estos sean compatibles con los beneficios obtenidos por los socios. Se observa en la política exterior brasileña un “discurso solidario al servicio de una diplomacia de la influencia” que descansa en una estrategia que asocia la legitimidad de las iniciativas de cooperación a la promoción de su imagen, reivindicando la defensa de valores normativos y su funcionalidad al incremento del peso del país en las negociaciones multilaterales, sin dudar en presentarla como una fuerza moral para proyectar en la esfera internacional los logros de la agenda social nacional (Ventura, 2010: 14).

La cooperación técnica de Brasil se caracteriza por poner a disposición de otros países en desarrollo un conjunto de experiencias, políticas públicas y conocimientos a través de instituciones domésticas especializadas en aquellas áreas que los propios socios consideran más relevantes y urgentes. Su ejecución y financiación corresponde principalmente a las instituciones federales (agencias, institutos tecnológicos, fundaciones, secretarías sectoriales, empresas y compañías públicas, universidades y consejos científicos, asesorías internacionales de ministerios, etc.), pero también a organizaciones del sector privado vinculadas a las federaciones de industriales y comerciantes y, de forma creciente, a entidades del tercer sector, ciudades y regiones.

En esta configuración peculiar en el ámbito de la cooperación Sur-Sur que, en el caso analizado, combina de forma descentralizada a entidades de naturaleza pública,

4. La elección del representante brasileño, José Graziano da Silva, como director de la FAO, en junio de 2011, fue precedida de una campaña del Itamaraty en África para garantizar el número necesario de votos. La prensa brasileña recogió diversas informaciones al respecto que señalaban el ofrecimiento de proyectos de cooperación energética de biocombustibles como moneda de cambio. Véase Antunes (2010).

privada y semipública, le corresponde a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), unidad dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la misión de negociar, coordinar y asegurar la coherencia y seguimiento de los proyectos y programas ejecutados. Esta tarea no es siempre posible por la ausencia de una institucionalidad rectora de la cooperación y por las características estructurales del aparato gubernamental brasileño. Por otra parte, el grado de autonomía relativamente alto de sus unidades favorece la dispersión, aumentada con la carencia de espacios y mecanismos limitados de coordinación, muchas veces informales, que dificultan el acompañamiento y dirección de los esfuerzos (Vaz, 2008: 29). La ABC, creada en 1987 y reformada en sucesivas ocasiones para fortalecer sus capacidades, agilizar los procedimientos y enfrentar la complejidad que ha adquirido la cooperación brasileña, no es una agencia financiera ni ejecutora de proyectos⁵. Se trata de una instancia de coordinación interburocrática que procura generar, recoger y sistematizar información para dar respuesta a las demandas internacionales recibidas por la Presidencia de la República o por el Itamaraty, de forma que puedan ser canalizadas hacia las instituciones sectoriales para que brinden sus competencias y destrezas en convergencia con las principales definiciones políticas del Gobierno (Vaz, 2009: 211).

Desde el inicio del Gobierno de Lula hasta julio de 2010 fueron ejecutados, bajo coordinación de la ABC, un total de 475 proyectos de cooperación técnica y 1.014 actividades aisladas (misiones formativas, visitas de técnicos, etc.). Por regiones, la distribución financiera de estos proyectos se concentraba en África (48% y 36 países beneficiarios), América Latina y Caribe (41% y 30 países beneficiarios) y Asia/Oriente Medio (11%). Los principales sectores de actuación fueron aquellos donde las capacidades y conocimientos acumulados por las instituciones brasileñas son más relevantes y reconocidos, encabezados por la agricultura (21,8%), la salud (16,2%), la educación y capacitación técnica (12,1%), el medio ambiente (7,43%), la seguridad (6,2%), la administración pública (5,8%) y el desarrollo social (5,3%). En cuanto a los países destinatarios de la cooperación según volúmenes financieros en el período 2005-2010, se encuentran Mozambique (15,7%), Timor Oriental (15,1%), Guinea Bissau (14,4%), Haití (13,1%), Cabo Verde (9,7%), Paraguay (7,45%), Guatemala (6,3%), Santo Tomé y Príncipe (6,9%), Angola (4,76%), Uruguay (3,26%) y Cuba (2,9%). Un examen más detenido de estos 11 países prioritarios muestra la concentración preferente de la cooperación brasileña en los países africanos de lengua por-

5. Algunos de los principales desafíos organizativos e institucionales de la cooperación brasileña han sido abordados en Ayllón (2010).

tuguesa, todos ellos países menos desarrollados o de renta baja (51,7% de los valores ejecutados), seguidos de los países caribeños (16%), con el caso particular de Haití, de los suramericanos (10,71%) y de los centroamericanos (MRE, 2010).

Al margen de la dimensión bilateral, hay que considerar las iniciativas triangulares con países de la OCDE y organismos multilaterales que convierten a Brasil en protagonista de las nuevas modalidades de la cooperación internacional. Esta asociación con países donantes ha sido una de las formas que las instituciones federales encontraron para esquivar la escasez de recursos y poder incrementar la escala de su cooperación, dando cauce a las crecientes demandas recibidas por la ABC. Se han firmado y gestionado cerca de 88 memorandos y proyectos de cooperación triangular; los principales socios bilaterales han sido: Japón (15 proyectos), Estados Unidos (4), España (3), Alemania (3), Francia (3), Italia (2), Noruega (2), Suiza (1) y Canadá (1). Entre los socios multilaterales destaca la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con 12 proyectos y las agencias y programas de la ONU (16 proyectos). Los proyectos triangulares representan casi el 20% del *portfolio* de la ABC y se concentran en Haití, Paraguay y Mozambique, en las áreas de capacitación profesional, fortalecimiento institucional, intercambio técnico, políticas sociales y soberanía alimentaria (Cabral y Weinstock, 2010: 31).

En su dimensión cualitativa ha habido avances importantes. Destacamos dos. En primer lugar, la puesta en marcha de medidas generadoras de mayores resultados de desarrollo. La ABC está priorizando la ejecución de “acciones estructurantes”, es decir, proyectos creadores de capacidades nacionales con impacto social y económico sobre los beneficiarios que movilizan agentes de varias áreas y aseguran más apropiación y sostenibilidad. Estos proyectos están desarrollándose prioritariamente en África con los países del Cotton-4 y en Mozambique, Angola y Senegal, si bien hay experiencias en Paraguay (centro de capacitación profesional de Hernandarias), Bolivia (creación de un instituto de investigación agropecuaria) y Haití (implantación de una escuela de Administración Pública). En segundo lugar, la elaboración de un sistema de contabilización de los recursos invertidos por las instituciones que ejecutan la cooperación brasileña. La ausencia de esta herramienta cuantitativa básica comprometía la capacidad de planificación, dificultaba la visibilidad de las contribuciones de Brasil al desarrollo internacional y desincentivaba la coordinación y el aprendizaje entre las instituciones ejecutoras. A finales de 2010, como resultado de un acuerdo entre la ABC y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgano vinculado a la Presidencia de la República, se publicó el informe “Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional 2005-2009”.

Los trabajos técnicos partieron de la definición de las modalidades por contabilizar y sobre las cuales había datos accesibles y fiables. Se acordó que serían considerados “la totalidad de recursos invertidos por el Gobierno federal, totalmente a fondo

perdido, en el Gobierno de otros países, en nacionales de otros países en territorio brasileño o en organizaciones internacionales, con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para la mejoría de sus condiciones socioeconómicas” (IPEA/ABC, 2010: 17). Las categorías incluidas comprendían la cooperación técnica, científica y tecnológica, las becas de estudio para extranjeros, las contribuciones a organizaciones internacionales, así como la asistencia humanitaria, incluida la atención a refugiados en Brasil. No fueron consideradas las donaciones destinadas a uso militar con fines no pacíficos, el perdón de la deuda y los préstamos del BNDES.

Cuadro 1. Cooperación brasileña para el desarrollo internacional (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	% en relación con el total
Asistencia humanitaria	0,7	3,3	17,9	15,6	43,5	81	5,04
Becas para extranjeros	35,4	33,6	31,7	37	22,2	160	9,95
Cooperación técnica, científica y tecnológica	17,5	19,5	20	30,7	48,8	136,7	8,50
Contribuciones a organismos internacionales	189	303,5	250,6	239,5	247,6	1.230,4	76,50
TOTAL	242,9	359,9	320,2	322,9	362,2	1.608,3	100 %

Nota: Valores constantes en millones de dólares convertidos a partir del valor del real, usando la tasa de media de cambio PTAX-BCB de 2009.

Fuente: IPEA/ABC, 2010: 21.

Los resultados finales de la recogida y sistematización de los datos aportados por 65 instituciones federales arrojaron un balance, para el período 2005-2009, de 1.608 millones de dólares, una media próxima a 300 millones de dólares anuales, es decir, el 0,02% del PIB nacional, cifras similares al promedio de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por Brasil en los últimos cinco años. El grueso de las aportaciones (76,5%) se destinaron a acciones de organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas y a bancos y fondos regionales de desarrollo. Más allá del debate sobre el concepto, las modalidades incluidas y excluidas o el método adoptado para la cuantificación de determinadas categorías, es loable el esfuerzo realizado por el Gobierno brasileño. Representa un primer paso en el sentido de construir una política propia de cooperación internacional para el desarrollo “integrada a los objetivos de la política exterior sin estar sujeta a las prioridades de cada Gobierno que pueda contar con una amplia base de apoyo en el Estado y la sociedad civil” (IPEA/ABC, 2010: 7).

CONCLUSIONES

La apuesta de los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff por el multilateralismo, la generación de coaliciones con otros países emergentes y la cooperación Sur-Sur parece arrojar resultados positivos para los intereses de Brasil en el mundo. El país se ha beneficiado de las transformaciones globales y de la difusión del poder favorable a las potencias emergentes. La idea-fuerza que ha sostenido en estos años la estrategia de inserción internacional de la diplomacia brasileña ha sido la insuficiencia de la arquitectura clásica de la gobernanza global, agravada por la presión de nuevos actores, lo que genera tensiones y acentúa los desafíos de legitimidad y eficacia de las instituciones multilaterales.

Esos foros y organizaciones internacionales reflejarían realidades caducas y visiones geopolíticas superadas que no ofrecen respuestas satisfactorias a los retos actuales. En esas condiciones de bloqueo del multilateralismo tradicional, hay más potencial y preferencia entre los países emergentes como Brasil por un “minilateralismo a la carta” en el que grupos de países, en función de objetivos específicos, impulsan agendas compartidas como ejemplifica la opción por el IBAS, los BRIC, el G-4 y el G-20, por mencionar algunas agrupaciones. La actual crisis económica, cuyo origen se encuentra en los países desarrollados, habría convertido en frágiles los viejos conceptos de la gobernanza global, especialmente en lo referente a las relaciones con los países en desarrollo, abriendo la puerta al reconocimiento por parte de los gobiernos y de los agentes económicos de los países industrializados de la importancia creciente de las economías en desarrollo (IPEA, 2010: 154).

Ha guiado a la política exterior brasileña en este empeño la combinación en dosis adecuadas de prudencia y osadía “modificando el lugar del país en el mundo y contribuyendo a un nuevo equilibrio internacional” (Amorim, 2010). El crecimiento económico de Brasil, menos afectado por la crisis, ha permitido multiplicar los campos en los que ha desplegado su influencia, entre otros el de la cooperación para el desarrollo. También ha sido relevante la repercusión internacional de la capacidad brasileña para enfrentar desafíos sociales mediante políticas públicas de combate a la pobreza, el prestigio y el incremento de la calidad de sus instituciones científicas, así como la existencia de importantes recursos económicos⁶.

Aunque la consideración de la cooperación brasileña como instrumento de política exterior y las referencias al desarrollo de los países socios como objetivo último sean habituales en el discurso oficial, la práctica revela la existencia de otros intereses legítimos,

6. A las buenas expectativas del crecimiento económico brasileño, ahora moderadas por el impacto de la crisis financiera internacional, deben añadirse las reservas acumuladas (350.000 millones de dólares en agosto de 2011) y el récord de exportaciones que alcanzan a finales de 2011 una cifra próxima a los 260.000 millones de dólares.

no siempre manifestados en público, que incluyen la apertura de nuevos mercados y el aprovechamiento por el sector privado de las oportunidades abiertas por las visitas presidenciales, que se traducen en demandas de cooperación seguidas de la compra de bienes y servicios para los cuales existen líneas de financiación del BNDES. Cabría preguntarse entonces si la solidaridad es la fuerza motriz de la cooperación de Brasil y de otros países emergentes o si pesan más otras motivaciones que hacen de la práctica de la diplomacia solidaria un subproducto de sus relaciones exteriores (Sidiropoulos, 2011: 16).

En conclusión, la cooperación brasileña se sustenta en su papel de líder regional, en sus aspiraciones globales y en el nivel de desarrollo alcanzado por su industria y por algunos sectores punta (agricultura, energía, salud). Debe añadirse su presencia diversificada en América Latina, África y Asia, así como su articulación con otros poderes emergentes en coaliciones Sur-Sur. Otras dimensiones presentes son los compromisos internacionales asumidos en diferentes misiones de reconstrucción y estabilización (Haití) y la enorme competencia diplomática que transforma sus embajadas en focos diseminadores de su modelo de desarrollo. Estos elementos colocan al gigante suramericano en una posición central en la cooperación Sur-Sur.

Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso. "Un nuevo mapa del mundo". *El País* (13.09.2010).
- ANTUNES, Claudia. "Brasil busca apoio político financiando etanol na África". *Folha de São Paulo* (07.10.2010).
- AYLLÓN, Bruno. "La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente". *Análisis del Real Instituto (ARI)*, n.º 143 (octubre 2010).
- AYLLÓN, Bruno y COSTA, Iara. "La Cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior". En: Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords). *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Catarata/IUDC, 2010, p. 69-101.
- BARBÉ, Esther. "Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes". *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, n.º 2 (2010), p. 21-50.
- BIATO, Marcel Fortuna. "La apuesta de Brasil por el comercio Sur-Sur". *Economía Exterior*, n.º 52 (primavera 2010), p. 29-38.
- CABRAL, Lídia y WEINSTOCK, Julia. *Brazilian technical cooperation for development*. Londres: ODI (septiembre 2010).
- GARCÍA, Marco A. "A política externa brasileira. Novo ciclo histórico". *Panorama da conjuntura internacional*, n.º 17 (mayo-junio 2003), p. 8-9.
- HIRST, Mónica; SOARES, María R.; PINHEIRO, Leticia. "A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios". Observatorio Político Sul-Americano. *Análise de Conjuntura*, n.º 12 (diciembre 2010).

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de acompanhamento*. Brasília: Presidência da República, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) y Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.
- LEE, Kelley y GÓMEZ, Eduardo J. "Brazil's Ascendance: The soft power role of global health diplomacy". *European Business Review* (enero-febrero 2011), p. 61-64.
- LOPES CORREA, Marcio. *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: edición del autor, 2010.
- MILANI, Carlos. "Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et légitimité politique". *Revue internationale et stratégique*, n.º 82 (febrero 2011), p. 53-62.
- "¿Están cambiando el orden mundial las potencias emergentes?". En: Badie, Bertrand y Vidal, Dominique (dir.). *El Estado del Mundo 2011*. Madrid: Akal, 2010, p. 34-39.
- MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS (MRE). *Balanço da Política Externa Brasileira (2003-2010)*. Brasília: MRE, 2010.
- NYE, Joseph. *The Future of the Power*. Washington: Public Affairs, 2010.
- Organisation for Economic Co-operation Development (OCDE). *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. París, 2010.
- PARLAMENTO EUROPEO. *The EU Foreign Policy towards the BRICS and the other Emerging Powers: objectives and strategies*. Study ad hoc (EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/LOT2/09). Bruselas: Directorate General for External Policies, 2011.
- SANAHUJA, José A. "Suramérica y el regionalismo posliberal". En: Cienfuegos, Manuel y Sanajuja, José A. (eds.). *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB, 2010, p. 88-134.
- SIDIROPOULOS, Elizabeth. "India and South Africa as Partners for Development in Africa?". *Briefing Paper* (marzo 2011). Londres: Chatam House.
- SOARES, María Regina y HIRST, Mónica (org.). "A Iniciativa IBAS e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas". *Brasil, Índia e África do Sul. Desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 7-28.
- SOARES, María Regina y HIRST, Mónica. "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs*, vol. 82, n.º 1 (2006), p. 21-40.
- VAZ, Alcides C. "La experiencia de Brasil en la cooperación para el desarrollo: trayectoria e institucionalidad". En: Ayala, Citlali y Pérez Jorge A. (coords.). *México y los Países de Renta Media en la Cooperación para el Desarrollo*. México D.F.: Instituto Mora/CIDEAL, 2009, p. 202-217.
- "A cooperação brasileira na América do Sul: evolução, características e condicionantes". *Breves Cindes*, n.º 8 (mayo 2008).
- VENTURA, Enrique. *La diplomatie Sud-Sud du Brésil: un discours solidaire au service d'une diplomatie d'influence*. Toulouse: VI Congreso CEISAL, 2010.