



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL EJE SUR-SUR EN LA COOPERACIÓN TÉCNICA
BRASILEÑA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
EXTERIOR (2003-2010).**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

RICARDO DANIEL BECERRIL MARTÍNEZ



DIRECTOR: DR. JUAN PABLO PRADO LALLANDE

Ciudad Universitaria, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi mamá por su amor y su compañía a lo largo de estos años. En específico te agradezco tres cosas, mismas que me han servido como ejemplo de vida: tu inquebrantable fe, que me enseñó que no hay imposibles y que, sin importar cuán grande sea el reto, nunca estamos solos; tu generosidad, para todos, sin distinciones ni intereses; y, quizás lo que más admiro en ti, tu fortaleza, pues eres por mucho la persona más inteligente, tenaz, valiente, dedicada e invencible que conozco. Mamá: yo no sé que más podrías darme, si hasta hoy ya me has dado todo lo que necesito y me has convertido en todo lo que soy.

También quiero darle las gracias a mi papá. Con tu personalidad y tu sola existencia te convertiste en mi modelo a seguir; ejemplo de carácter, vigor, trabajo e ingenio. Papá: sin ti tampoco sería quien soy. Sin duda, lo que más te agradezco es tu gusto por aprender y la herencia que me transmitiste de jamás decir “no puedo” y siempre reflexionar sobre el origen de las cosas y la capacidad del hombre para crear.

Con la misma gratitud me dirijo a mi tío Chuy y a mis primos Paul y Diana por siempre ser un referente personal de trabajo y generosidad. Igualmente, comparto este momento con mis hermanos, primos, sobrinos, tíos y el resto de mi familia.

Muchísimas gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México por ser el epicentro de todas las cosas buenas que han tenido y tendrán lugar en el futuro de nuestro país. Asimismo, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser un espacio libre para el ejercicio del conocimiento, el debate y la crítica. En este marco aprovecho también para agradecer al Profr. Javier Zarco Ledesma, Coordinador del Centro de Relaciones Internacionales, y a todos mis profesores y profesoras quienes durante estos años maximizaron mi experiencia universitaria e influirán de manera definitiva en la vida profesional que me espera.

De manera particular agradezco a mi asesor, Dr. Juan Pablo Prado Lallande, por su amistad, sus consejos, su paciencia, su infinito profesionalismo, su espíritu crítico y su enorme talento para

transmitir sus conocimientos. De igual forma le agradezco a su familia, a quienes admiro y tengo el honor de conocer.

Agradezco también los comentarios y las críticas de mis sinodales: Yadira Gálvez, Carlos Uscanga y Fausto Quintana, quienes con su trabajo y sus conocimientos ayudaron a mejorar la presente investigación.

Mi reconocimiento y eterna gratitud para la Mtra. Ana Cristina Castillo Petersen por sus comentarios para el presente trabajo y ante todo por su amistad y su ejemplar tarea. Gracias por permitirme colaborar en la maravillosa labor docente que realizas. Por extensión, quiero agradecer la oportunidad de conocer y seguir aprendiendo que me dieron los alumnos de los distintos grupos de las materias de Estados Unidos y Canadá, Taller de Investigación y de los Seminarios de Titulación. Como parte de ese equipo, al mismo tiempo gracias a Luis Flores por jamás desistir en la presión para concluir este trabajo. Además, agradezco a Bere y Vania por tomarse el tiempo de leer y corregir mis incipientes entregas durante los seminarios.

A mis amigos. A todos ellos sin importar si son de la vieja guardia o de los nuevos; de los pasajeros o los permanentes; de los presentes o los ausentes; de los chilangos o de los foráneos; de los imprescindibles o de los que merecen categorías aparte; gracias porque el viaje no hubiera sido el mismo sin ellos. Especialmente a ustedes: Emmanuel, Danna, Melanie, Jaime, Pippi, Lucero, Sandrita, las Bratz (Sara, Caro, Dana y Pamela), Idalia, Moni, Are, Karlita, Trini, Mich, Eli, Rodrigo, Alina, Anna, Ana Karen (1, 2 y 3), incluso a Sir Pol y Matus y, más que a nadie, a Lucía.

Mi reconocimiento y gratitud para la Academia Mexicana de Ciencias y a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla pues parte de esta investigación se realizó bajo el auspicio y en las instalaciones de sendas instituciones respectivamente. En este marco hago extensivos mis agradecimientos para el Dr. Bruno Ayllón de la Universidad Complutense de Madrid por sus comentarios y sus aportaciones. De la misma forma agradezco a Diana Tadeo, Angélica Gaspariano, Daniel Boyano y Liliane Mendoza pues todos ellos contribuyeron a la consolidación de este proyecto.

Finalmente, agradezco a la Secretaría de Relaciones Exteriores por el periodo que pasé durante mi servicio social en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. En especial a la Lic. Sonia González y al Lic. Roberto Mohar por su apoyo y las facilidades otorgadas para la realización de este trabajo. Asimismo, gracias al resto del equipo con el que ahí colaboré y del que tanto aprendí: Vicky, Lupita, César, Hilda, Rodrigo, Berenice, Cristi, Gaby, Sara y Heydi.

*A mi mamá,
porque no es lo mismo anhelar el “Hasta la victoria siempre”,
que confiar en que “ahí está la Victoria siempre”.*

Índice

Introducción.....	i
1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: nociones elementales para su análisis.	1
1.1 Aproximaciones conceptuales a la cooperación internacional	8
1.2 Cooperar para progresar: la convergencia entre desarrollo y cooperación internacional	12
1.3 Las modalidades de cooperación internacional para el desarrollo.....	20
1.3.1 Por el grado de desarrollo de los actores involucrados.....	21
1.3.2 Por su forma.....	29
1.3.3 Por el número de actores que involucra.....	34
1.3.4 Por las obligaciones que genera.	36
1.4 La cooperación técnica: el fortalecimiento de capacidades como objeto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.	37
2. La arquitectura del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	43
2.1 El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo: viejos escenarios, nuevos actores.....	43
2.2 El itinerante mundo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La evolución de la agenda del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	62
3. La política exterior brasileña: objetivos, tendencias, estrategias e instrumentos.	87
3.1 Brasil en cifras: la relatividad del poder.....	87
3.2 La vocación internacional de Brasil: la noción <i>brasileira</i> de política exterior.....	92
3.3 El enfoque paradigmático: un método de aproximación a la historia de la política exterior de Brasil.	96
3.3.1 El paradigma liberal-conservador.	98
3.3.2 El paradigma del Estado <i>desenvolvimentista</i>	100
3.3.3 El paradigma del Estado normal.	108
3.4 La transición al paradigma del Estado logístico.	115
3.4.1 La elección de Luiz Inácio Lula da Silva en contexto.....	115
3.4.2 Los inéditos factores condicionantes de la política exterior brasileña.....	116
3.4.3 La consolidación del Estado logístico.	126
3.4.4 Prioridades pragmáticas y la inauguración de los ejes combinados de acción.	127
3.4.4.1 La actividad en el eje Norte-Sur.....	131
3.4.4.2 El activismo en el eje Sur-Sur.....	139
4. La política exterior brasileña y la cooperación internacional para el desarrollo.	147

4.1 La experiencia de Brasil como receptor de cooperación internacional para el desarrollo.	147
4.2 La transición de receptor a donante.	159
4.3 El andamiaje jurídico e institucional de la cooperación brasileña.	165
4.4 La estrategia de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior de Lula da Silva.	173
4.5 Principales actividades de Cooperación Técnica Brasileña bilateral en el eje Sur-Sur durante las administraciones de Lula da Silva.	182
4.5.1 Cooperación por vecindad geográfica: América Latina y el Caribe	185
4.5.2 Cooperación por afinidad cultural: Brasil-África.....	195
4.5.3 Cooperación por proyección política: Timor Oriental y Haití.....	204
4.6 Los dividendos político-económicos de la cooperación técnica brasileña en el eje Sur-Sur.....	215
Conclusiones.	223
Anexo.....	231
Bibliografía.....	232

Índice de figuras

Figura 1. El papel de la Cooperación Técnica, p. 42
Figura 2. Arquitectura actual del SCID, p. 46
Figura 3. Generaciones de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, p. 57
Figura 4. Objetivos jerarquizados de la ayuda según el interés del donante, p. 64
Figura 5. Principios de la Declaración de París, p. 84
Figura 6. Organigrama de la Agencia Brasileña de Cooperación, p. 170

Índice de cuadros

Cuadro 1. Los diez atributos de la Cooperación Sur-Sur, p. 27
Cuadro 2. Modalidades de cooperación técnica, p. 41
Cuadro 3. Actores o agentes de cooperación internacional para el desarrollo, p. 45
Cuadro 4. Órganos subsidiarios del CES, p. 50
Cuadro 5. Organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, p. 51
Cuadro 6. Comisiones Económicas regionales del Consejo Económico y Social, p. 52
Cuadro 7. Aportaciones de cooperación de países donantes no tradicionales, p. 60
Cuadro 8. Conferencias de NU para el Desarrollo, p. 77
Cuadro 9. Objetivos de Desarrollo del Milenio, p. 78
Cuadro 10. Principales parámetros cuantificables de poder (2010), p. 89
Cuadro 11. Factores condicionantes de la política exterior de Brasil, p. 93
Cuadro 12. Rumbos y ejes de acción de la política exterior de Fernando Henrique Cardoso, p. 113
Cuadro 13. Prioridades de política exterior de Luiz Inácio Lula da Silva, p. 128
Cuadro 14. Viajes y visitas durante el primer gobierno de Lula da Silva (2003-2006), p. 140
Cuadro 15. Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) recibida por Brasil 2000-2011, p. 155

Cuadro 16. Acuerdos vigentes de Brasil en materia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), p. 167

Cuadro 17. Agencias de Cooperación Internacional en países con niveles intermedios de desarrollo, p. 171

Cuadro 18. Otros agentes de cooperación brasileña, p. 172

Cuadro 19. Acciones y proyectos brasileños de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral con América Latina y el Caribe (2006-2011), p. 185.

Cuadro 20. Recursos brasileños dirigidos a cooperación internacional para el desarrollo (2005-2009), p. 213

Cuadro 21. Balanza comercial de Brasil con los principales receptores de CT brasileña (millones de dólares), p. 220

Índice de gráficas

Gráfica 1. AOD total de los miembros del CAD (1960-2010), p. 22.

Gráfica 2. AOD total de los miembros del CAD como Porcentaje de su PNB (1960-2010), p. 23

Gráfica 3. AOD Total de los miembros del CAD (2011), p. 58

Gráfica 4. AOD Total como porcentaje del PIB de los miembros del CAD (2011), p. 61

Gráfica 5. AOD Total recibida por Brasil (1980-2002), p. 153

Gráfica 6. AOD Total recibida por Brasil 2000-2010, p. 156

Gráfica 7. Diez primeros donantes de AOD para Brasil (promedio 2009-2010), p. 156

Gráfica 8. AOD Total recibida por Brasil como porcentaje de su PIB 2000-2009, p. 158

Gráfica 9. Evolución del presupuesto anual de la ABC (2003-2010), p. 177

Gráfica 10. Número de proyectos y actividades aisladas iniciados cada año (2003-2010), p. 178

Gráfica 11. Evolución de los recursos anuales aplicados en cooperación técnica, científica y tecnológica, 2005-2009 (millones de Reales), p. 179

Gráfica 12. Detalle de los recursos de cooperación técnica, científica y tecnológica de Brasil (2005-2009), p. 180

Gráfica 13. Clasificación por sector de las acciones de cooperación Sur-Sur, 2003-2010 (en %), p.181

Gráfica 14. Distribución por nivel de renta de los receptores de cooperación técnica brasileña, p. 183

Gráfica 15. Principales países beneficiados de la CTI brasileña, 2005-2010 (dls.), p. 184

Gráfica 16. Ejecución presupuestal de la cooperación con América del Sur (dls), p. 186

Gráfica 17 . Ejecución presupuestal de la cooperación con América Central y Caribe (dls), p. 191

Gráfica 18. Ejecución presupuestal de la cooperación con África (dls), p. 197

Gráfica 19. Cooperación bilateral con países miembros de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, 2005-2010 (dls.), p. 199

Gráfica 20. Ejecución presupuestal de la cooperación con Asia y Medio Oriente (dls), p. 206

Gráfica 21 . Ejecución presupuestal de la cooperación con Timor Oriental (dls), p. 208

Gráfica 22. Ejecución presupuestal de la cooperación con Haití (dls), p. 211

Introducción

En política internacional no existen fenómenos fortuitos. Históricamente, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser el resultado mixto tanto de una constante oposición de intereses como de actos de colaboración. El antagonismo de estas fuerzas y la voluntad de cooperar han modelado por igual al sistema internacional.

Como parte del mismo proceso, la creciente interdependencia ha favorecido el surgimiento de espacios para el trabajo conjunto. Desde las alianzas más elementales, como las de tipo militar y de defensa, hasta el intercambio de experiencias y tecnología para hacer frente a los complejos desafíos del mundo contemporáneo, la cooperación internacional siempre ha detentado un papel fundamental.

La cooperación no es un tema novedoso en el ámbito de las Ciencias Sociales. Por el contrario, siempre ha sido un sujeto de análisis para diversas disciplinas científicas. En el campo de las Relaciones Internacionales, la cooperación internacional, en su sentido más amplio ha sido motivo de interés y debate entre diversas corrientes ideológicas y enfoques teóricos. En este sentido, una de las modalidades que mayor polémica y atención ha atraído es la cooperación internacional con fines desarrollistas.

El desarrollo, el crecimiento económico, la superación de la pobreza, el progreso y la mejora en la calidad de vida de la población del mundo han sido temas recurrentes en las agendas internacionales. Por esta razón, la cooperación internacional para el desarrollo (CID), es decir, el conjunto de actuaciones entre distintos tipos de países (realizadas por actores públicos y privados) con el propósito de promover su progreso económico y social de modo que sea más equilibrado y resulte sostenible, debe ser analizada como una variable geopolítica y geoeconómica cada vez más importante.

De igual forma, la cooperación técnica (CT) –la transferencia de conocimientos, competencias y atributos encaminada a la formación y mejora de individuos e instituciones necesarios para alcanzar el progreso social y económico– también debe ser sujeto de análisis similares, pues no

está exenta de significación política. Por el contrario, en lo que constituye la justificación de esta investigación, ésta puede ser utilizada para modelar estructuras estatales y, de vital importancia para lo aquí planteado, como instrumento de política exterior.

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo (SCID) dio sus primeros pasos después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Durante las siguientes décadas, este subsistema de las relaciones internacionales experimentó su etapa de maduración a la luz de tres fenómenos mundiales: la Guerra Fría, el advenimiento de la agenda de desarrollo y el surgimiento del reclamo de inclusión de los países en desarrollo como actores cada vez más relevantes en el escenario internacional.

El fin de la confrontación bipolar y la eventual implosión de la Unión Soviética modificaron la dinámica del mundo. En ese momento, se abrió paso a un mundo en principio unipolar, con los Estados Unidos como líder. Sin embargo, con el transcurso de los años, la expansión del modelo capitalista-neoliberal y la consolidación de nuevas potencias regionales, propiciaron el surgimiento de reclamos para participar en la toma de decisiones sobre asuntos de interés transnacional. El desarrollo económico alcanzado por estas nuevas potencias, su grado de estabilidad política, las constantes fallas del sistema económico internacional, cada vez de mayor alcance, hicieron posible que se reconsiderara la opción de un mundo multipolar.

Es innegable el cambio en la distribución de poder en el mundo. La multipolaridad parece ser una realidad asequible. En este marco surge la figura de Brasil reclamando ocupar el lugar que considera le corresponde, acorde a su potencial y la condición inherente a sus características. El fenómeno brasileño es uno de los sucesos que más atención acapara entre los académicos y analistas internacionales. Esto obliga a detenerse a meditar sobre las razones que potencian a Brasil de esa forma.

La política exterior brasileña, particularmente la proyectada y ejecutada para los dos periodos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010), ha ido consolidando su poder de impactar en el dinamismo de las Relaciones Internacionales como las entendemos

hasta hoy. Lo anterior se debe a rasgos característicos clave y fácilmente reconocibles, como son: mayor exportación, descubrimiento de yacimientos petroleros, estabilidad financiera, baja inflación, mayor inversión extranjera y nacional, auge en la demanda, asistencia social centrada en los más necesitados, cohesión política democrática y, sobre todo, la continuidad y solidez de la administración económica y política.

Históricamente, las aspiraciones globales de Brasil tienen centrado su objetivo en dos ejes principales. Por un lado, 1) promover la multipolaridad, insertando a Brasil como un actor preponderante; y, 2) impulsar el desarrollo nacional, utilizando todo recurso disponible para apoyar su seguridad económica.

Aunque la búsqueda de un orden multipolar siempre ha figurado en los intereses de política exterior brasileña, fue a partir de los años noventa cuando Brasil buscó ampliar e intensificar su protagonismo, pugnando por abrir y mantener canales de cooperación entre los países del Sur. Así, el Sur es visto como la plataforma desde donde Brasil se puede apoyar para alcanzar sus objetivos a escala global.

En términos generales la política exterior incluye tanto las metas básicas que desea alcanzar un gobierno en el campo nacional e internacional como los instrumentos utilizados para alcanzar tales metas. Respecto a los instrumentos de los que dispone un Estado para trazar su política exterior se puede decir también que son constantes y compartidas por muchos países. Dentro de esos instrumentos figura la cooperación internacional.

La mayor parte de los análisis internacionales generalmente se hacen a partir del conflicto y no de los casos de cooperación internacional. Si bien diversos enfoques abordan el tema, cuando se le estudia, el esfuerzo se concentra sólo en su visión desarrollista, por las prioridades (movibles y cambiantes) que el mundo pretende darle a la agenda del desarrollo.

Por otro lado, las motivaciones que puede tener un país para cooperar con otros pueden ser muy diversas. Por eso es importante hacer un ejercicio de análisis y crítica para dilucidar la conexión que existe entre las intenciones solidarias y los intereses políticos. Mediante diversos enfoques

teóricos de la disciplina de las Relaciones Internacionales se puede intentar dar una explicación a esa interrelación.

La presente investigación no utiliza un único enfoque teórico para abordar el tema que aquí se analiza. La razón fundamental de esta decisión es que no existe una teoría que logre conjuntar todas las aristas que surgen al analizar el caso de la cooperación técnica brasileña. No obstante, en el desarrollo del capitulo se señalan los postulados de algunas teorías que sirven para explicar, al menos parcialmente, este fenómeno.

El análisis acerca del surgimiento y evolución del sistema de cooperación internacional se hace en los términos de la *real politik*. El contexto histórico que originó e impulsó la idea de la CID fue definido conforme a los intereses de los países desarrollados y la búsqueda del poder. Por este motivo, el realismo aporta un enfoque que, si bien es eminentemente estatista, explica de una forma más apropiada la dinámica internacional a partir de estos términos. Por su parte, la cooperación Sur-Sur y el papel brasileño dentro de ésta son abordados a partir de las ideas estructuralistas que conciben al escenario internacional como una dialéctica entre el centro y la periferia. De esta forma, las actividades de cooperación entre países en desarrollo emergen como una alternativa a las estructuras planteadas y ofrecidas por los donantes tradicionales.

Este trabajo descansa en la hipótesis general de que durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, el diseño de política exterior de Brasil contó con el eje Sur-Sur de las relaciones internacionales como la plataforma para su estrategia de inserción internacional y que, como parte de ella, existe una interrelación entre las acciones de cooperación técnica prestadas por Brasil a países en desarrollo y sus intereses de desarrollo nacional e proyección internacional.

En función de esa hipótesis este trabajo tiene como objetivo general analizar la conexión que existe entre la cooperación técnica prestada por Brasil a países en desarrollo y su interés de adquirir mayor presencia, visibilidad, influencia y poder en el escenario internacional, como parte del proyecto de política exterior del gobierno de Lula da Silva.

De manera paralela a este primer objetivo, la presente investigación tiene como propósitos particulares examinar los fundamentos y desafíos de la política exterior brasileña, la evolución histórica de la misma, las principales acciones de cooperación técnica ofrecidas por Brasil y las áreas prioritarias temática y geográficamente de las mismas, además de los dividendos político-económicos que rindieron estos en el periodo aquí analizado (2003-2010).

Con esa intención este trabajo está estructurado en cuatro capítulos. En el primer capítulo se hacen las precisiones conceptuales correspondientes para abundar en el tema. Esta parte de la investigación incluye revisiones y propuestas para los conceptos de política exterior, desarrollo, cooperación internacional y sus diferentes modalidades. De manera particular, se dedica un apartado especial para la definición de la cooperación técnica dado el rol central que se le asigna en esta investigación.

Enseguida el segundo capítulo se compone de un repaso histórico a través de la conformación y actores principales del SCID en el devenir de las últimas siete décadas. Para ello, se presenta un marco teórico e histórico de este Sistema desde su aparición hasta el momento actual, para ver de qué manera se han insertado en él los nuevos temas de la agenda internacional de desarrollo y los nuevos actores como Brasil y cuáles han sido sus aportaciones.

El tercer capítulo centra su análisis en el caso de Brasil, su política exterior y el uso de la diplomacia solidaria como un instrumento de esa misma política. En un primer momento, este capítulo revisa el acumulado de los objetivos, las tendencias, las estrategias y los instrumentos presentes en la historia diplomática de Brasil. Posteriormente, el estudio se dedica a analizar detenidamente la serie de factores inéditos que marcaron a la política exterior de este país durante el gobierno de Lula da Silva, para dilucidar cuáles fueron sus prioridades y sus principales líneas de acción.

El cuarto capítulo parte de la idea de que la diplomacia brasileña de los últimos años ha encontrado en la cooperación internacional (particularmente la técnica de tipo Sur-Sur) una herramienta para complementar sus estrategias de desarrollo y proyección política internacional.

Por ese motivo, esta última sección está dedicada a analizar la relación entre la política exterior de Brasil y la cooperación internacional.

En un primer momento, este capítulo aborda la experiencia de Brasil como receptor de ayuda exterior, para, posteriormente, explicar su paulatina transición a ser un donante. En esta sección también se incluirá un estudio acerca del andamiaje jurídico e institucional que soporta a la cooperación brasileña en su conjunto.

Como parte de este capítulo cuatro, se realiza un recuento de las principales actividades de CT prestadas por Brasil entre 2003 y 2010, lo que permite identificar cuáles son las áreas (temáticas y geográficas) que tuvieron más impulso como parte de la estrategia de política exterior de Lula da Silva. Cabe hacer la acotación de que no es intención de esta Tesis evaluar o calcular los resultados de las actividades de cooperación. Este análisis se hace con la intención de elaborar un balance de los dividendos políticos y económicos que estas relaciones diplomático-cooperativas rindieron durante el mismo periodo.

En las conclusiones se incluyen diversos señalamientos puntuales respecto a las principales cuestiones sobre el eje Sur-Sur en la cooperación técnica brasileña como instrumento de política exterior encontradas durante la realización de esta investigación.

Así, por ejemplo se concluye que el enfoque de la CID de Brasil es de carácter multifacético, pues en ella se contemplan, además de la CT, elementos como la asistencia humanitaria, las becas de estudio para extranjeros y, primordialmente, las contribuciones a organizaciones internacionales y bancos regionales. En ese sentido, es esta última (la vía multilateral), la modalidad que predomina en el diseño y ejecución de la política de cooperación de Brasil. No obstante, la preponderancia de la cooperación multilateral no contradice el planteamiento inicial de este trabajo, pues su motivación es igualmente concordante con los intereses políticos y económicos atribuidos a la actuación internacional del país.

En síntesis, se concluye que la cooperación técnica prestada por Brasil en la dimensión Sur-Sur de sus relaciones exteriores ha sido un instrumento considerablemente eficaz de la política

exterior brasileña, pues logrado aportar reconocimiento y visibilidad al país. Además, la política federal de cooperación ha resultado exitosa, pues ha acarreado una profundización de los vínculos y el diálogo con el mundo en desarrollo, al mismo tiempo que ha generado beneficios económicos y políticos, sobre todo al interior de diversas organizaciones internacionales.

El fenómeno brasileño de los últimos años se explica, entre otras causas, en gran medida gracias a que ha sabido utilizar su política exterior para consolidar su desarrollo y su posición de actor global. En dicho contexto, la cooperación internacional brasileña ha destacado como uno de los instrumentos más constantes y poderosos. Por tanto, estudiar los rasgos más relevantes de la cooperación brasileña facilita la comprensión de la política exterior brasileña de manera integral.

Sin embargo, reconocerlo como un modelo para otros países del Sur iría en detrimento del rigor académico de la investigación, pues no es posible extrapolar el contexto de un país hacia otro. Empero, se debe reconocer que el diseño brasileño de política exterior constituye un caso singular de pragmatismo, buenas prácticas y resultados trascendentes.

1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: nociones elementales para su análisis

“Quien no se deje sorprender y asombrar por el subdesarrollo, no podrá comprender completamente sus profundos misterios”¹.

Hans Magnus Enzensberger.

Las relaciones internacionales, entendidas como la interacción de actores internacionales antes que como una disciplina social, se han caracterizado históricamente por debatirse entre el conflicto y la cooperación entre sus miembros. Estas interacciones son siempre una mezcla de ambos tipos de interconexión, así como de la competencia entre sus actores. Es virtualmente imposible encontrar ejemplos de conflicto puro, o de cooperación que no involucre conflicto.

Según Karl W. Deutsch, politólogo estadounidense de origen checoslovaco, cualquier Estado, no importando su tamaño, población o aparente poderío, al final es sólo una minoría respecto al resto del mundo. Por tanto, ningún país es dueño de su propio destino, pero tampoco está en posición de obligar a los demás a actuar contra su voluntad. En ese sentido, el citado académico asegura que todo Estado está obligado a cooperar con otros si desea lograr más de lo que sus propios recursos y particulares limitaciones le permiten².

Entonces, como extensión de las relaciones humanas, las relaciones internacionales contemplan el colaborar como una opción para conseguir sus objetivos y regular sus relaciones con los otros. Sin embargo, un paso antes del acto de cooperar, consiste en que los Estados determinen sus intereses y estrategias. Estas se traducen en un proyecto nacional con base en el cual articulan sus políticas, tanto hacia el interior como el exterior. Es esta última, la política exterior con relación a la cooperación internacional gubernamental, la que será objeto de nuestra atención.

Para abordar este asunto es necesario hacernos de un concepto claro acerca de lo que debe entenderse por política exterior. A través de la revisión de diversos acercamientos teóricos para

¹ Hans Magnus Enzensberger, “El más alto estadio del subdesarrollo. Una hipótesis sobre el socialismo real existente”, p. 15.

² Karl W. Deutsch, *The analysis of international relations*, New Jersey, Prentice-Hall, 1988, p. 2. Trad. del autor.

definir el término, se intentará puntualizar una noción acotada de lo que implica la política exterior.

De manera sucinta, se puede explicar a la política exterior como la acción –o arte– de dirigir las relaciones de un Estado con los demás Estados³. Este primer acercamiento, aunque conciso y acertado, es escueto para la total comprensión de los alcances y la complejidad reales de la política exterior.

James N. Rosenau inscribió su definición de política exterior en el marco de los procesos de superposición de los sistemas nacionales e internacionales. Según esa percepción, dichos sistemas interactúan de diversas formas mediante lo que él llamó vinculaciones (secuencias recurrentes de conducta) entre *outputs* (etapa inicial de la vinculación) e *inputs* (etapa terminal). De esa forma, “algunos *outputs*, convencionalmente llamados política exterior, están creados para que produzcan respuestas en otros sistemas”⁴. De acuerdo con estas ideas, los miembros de un sistema político nacional particular no buscan exclusivamente el mantenimiento del *status quo* al interior de sí y del sistema internacional en general, sino que pretenden insertarse de manera consciente en la dinámica de otro como parte de una estrategia para obtener beneficios de las relaciones interdependientes⁵.

Al respecto, Rafael Velázquez Flores amplía la idea señalando que:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos⁶.

³ León Noel, “Politique et diplomatie”, *Les affaires étrangères*, Paris, PUF, 1959, p. 99, *apud.* Marcel Merle, *Sociología de las relaciones Internacionales*, España, Alianza, 1988, p. 359.

⁴ *Cfr.* James N. Rosenau, “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales”, en J. David Singer; James N. Rosenau (Traducción de Antonio Bonnano), *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales internacionales*, Argentina, Nueva Visión, 1973, pp. 65-67.

⁵ A esta situación Rosenau la llama una “vinculación fusionada”, asegurando que el ejemplo obvio de ésta es la política exterior pues cumple la función de unificar a su ciudadanía y provocar reacciones en el exterior que solidifican aún más la unidad y, de esta manera, refuerzan el ímpetu para mantener el sistema político. *Ibid.* p. 76.

⁶ Rafael Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés-Universidad del Mar, 2007, p. 20.

A partir de ello es posible afirmar que la política exterior busca influir de manera racional y deliberada en los acontecimientos externos. No obstante esta clara intención, la política exterior no está exenta a su vez de condicionamientos ajenos a su lógica.

En consonancia con lo anterior, Christopher Hill aporta otra definición amplia de política exterior que concibe a ésta como “la suma de relaciones exteriores oficiales conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en relaciones internacionales”⁷. De la anterior aseveración destaca poderosamente la acotación respecto a la tradicional visión estatista de las Relaciones Internacionales, y es que el común denominador de los conceptos modernos de política exterior es que abarcan elementos de estrategia y metas desplegadas por instituciones oficiales en general, pero no exclusivamente estatales.

Por otro lado, el mismo Hill señala que la política exterior debe ser percibida como una manera de tratar de dar coherencia a la gama de actividades en las que el Estado, e incluso la comunidad en su conjunto, está comprometido internacionalmente, razón por la cual ella debe incluso proyectar los valores que la sociedad en cuestión cree son universales⁸, como pueden ser el compromiso con la paz, la seguridad y el desarrollo.

Al respecto de esta noción ampliada del concepto que nos ocupa, Pearson y Rochester complementan recordando que la política exterior incluye tanto “las metas básicas que desea alcanzar un gobierno en el campo internacional como los instrumentos utilizados para alcanzar tales metas”⁹.

La reflexión sobre los instrumentos de la política exterior nos hace reparar en la función de la cooperación internacional como parte de esas herramientas. Es esta idea el punto de partida de esta investigación. La cooperación internacional gubernamental –toda ella, tanto la destinada al desarrollo como el resto de sus motivaciones– está supeditada a la política exterior de un país, por lo que la primera se ciñe a los objetivos, estrategias, valores y prioridades que la segunda

⁷ Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan, 2003, p. 3.

⁸ *Ibid.* p. 5.

⁹ Frederic S. Pearson, J. Martin Rochester, *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*, Colombia, McGrawHill, 2000, p. 634.

traza en virtud del interés nacional. En otras palabras, la razón de ser de la cooperación internacional se justifica si ésta se constituye como una herramienta eficaz a favor del proyecto nacional con respecto a los recursos de incidencia, repercusión o alcance exterior. Es decir, una efectiva política pública de Estado en esa materia existe si se cuenta con un adecuado nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades, así como una subordinación de una (cooperación internacional) respecto a la otra (política exterior), realizada de forma proactiva y positiva¹⁰.

El orden bipolar del mundo terminó en la última década del siglo XX con la implosión de la Unión Soviética. Entonces, se abrió paso –al menos por unos instantes– una suerte de mundo unipolar. Comenzó así la aparente hegemonía en materia económica, política y militar de Estados Unidos. Su dominio relativo se evidenciaba con la influencia en materia comercial y financiera en el mundo; políticamente, en el control que ejercía en los mecanismos de las principales organizaciones internacionales; y, militarmente, con su omnipresencia en el mundo debido a la proliferación de sus bases militares.

Con el transcurso de los años la expansión del modelo capitalista-neoliberal y la consolidación de nuevas potencias regionales, volvieron a surgir los reclamos por parte de estos nuevos polos de poder para participar en la toma de decisiones sobre asuntos de interés transnacional. El desarrollo económico alcanzado por estas nuevas potencias, su grado de estabilidad política, las constantes –cada vez de mayor alcance– fallas del sistema económico internacional, hicieron posible que se reconsiderara la opción de un mundo multipolar¹¹.

La tendencia actual busca desmarcarse de la influencia de Estados Unidos. Por ello, cada vez con más frecuencia, se buscan acuerdos al margen del interés estadounidense. En síntesis, en este proceso se busca reconfigurar las relaciones internacionales.

¹⁰ Juan Pablo Prado Lallande, Diana Tadeo Villegas, “La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?”, *Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata, núm. 39, 2010, pp. 93-94.

¹¹ Actualmente existen discrepancias entre los teóricos y analistas para identificar las características e unificar los criterios para definir a los actores internacionales susceptibles a ser incluidos en alguna de las propuestas de redistribución de poder. Así, se manejan conceptos con diferentes matices como mundo tripolar, pentapolar, hexapolar, multipolaridad democrática, etc. Para abundar sobre el debate existente hoy día ver Alfredo Jalife-Rahme, *Hacia la desglobalización*, México, Jorale Editores, 2007, 98 pp.

Debates aparte, lo cierto es que hoy más que nunca se habla de la necesidad de dar una respuesta multilateral a los grandes retos del presente. Esto lleva a plantear la pregunta de qué es entonces el multilateralismo o, en su caso, el regionalismo, pues es en ese contexto donde destacan los esfuerzos de los actores del Sur por abrir canales de cooperación y comunicación.

Multilateral significa que involucra a varios países. Es decir, hablar de un orden multilateral implica un sistema internacional caracterizado por el reconocimiento de múltiples centros de poder, una diversidad de actores y por alianzas muy flexibles entre estos. La percepción democrática de las relaciones internacionales contemporáneas contempla al multilateralismo como la base de la democracia internacional y un mecanismo para promover al derecho y a la cooperación entre las naciones¹². El multilateralismo pugna por una mayor dependencia de las normas internacionales y los marcos de cooperación. Esta percepción es esencial para abordar distinguir y gestionar los crecientes problemas transnacionales, para distribuir las cargas del liderazgo y responsabilidad, y para ganar legitimidad global.

Hacer referencia a un orden multilateral de las relaciones internacionales puede transmitir la idea errónea de un equilibrio de poder entre sus actores. Negar la existencia de países u otros actores internacionales más poderosos e influyentes que otros equivaldría a tener una visión sesgada de la realidad o fuera de la misma¹³.

Dado el desequilibrio en la distribución del poder y que en el desarrollo de esta investigación se apela constantemente a términos como potencia media y/o potencia emergente, es preciso señalar qué se entiende por estos conceptos, dado que Brasil, objeto de estudio de la presente investigación, queda –casi de manera generalizada– incluido en esta categoría.

Hablar de potencias medias o potencias emergentes es cada vez más frecuente en los análisis internacionales. El uso indistinto de estos dos conceptos supone una confusión. Bajo el término

¹² Cfr. *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 130.

¹³ La referencia al poder de un país se hace pensando más en éste como la superposición de intereses (resultado) en una situación relacional determinada que en la fuerza –capacidad militar, demográfica o de recursos– (condición).

de potencia media suele hacerse referencia a países tan diversos como Suecia, España, Finlandia, Noruega, Australia, Canadá, Brasil, Sudáfrica, Turquía y, en general, cualquier país con cierto nivel de influencia a nivel subregional; es decir, países de reconocido poderío diplomático, una mediana influencia en la economía mundial o una base poblacional importante.

Por el contrario, el calificativo de emergente sugiere que se trata de una condición en proceso de ser alcanzada. De acuñación más reciente, la idea de país emergente es más restrictiva respecto al número de países susceptibles a ser incluidos en esta “categoría”¹⁴. La dificultad metodológica para definir ambas nociones parte de que se hallan en una posición tal, en la que es más fácil decir qué no son y qué sí son. No son superpotencias (E.U.), ni grandes potencias (Francia, Alemania, Reino Unido, Japón), pero también están alejados del resto de Estados pequeños y de los Microestados. De cualquier forma, se constituyen como elementos a ponderar en la realidad geoeconómica, geopolítica y geoestratégica, dado que, como señala María Cristina Rosas, la posesión, pero sobretodo, el ejercicio del poder que realizan estos países son factores centrales a la hora de definirlos y de consideración a la hora de hacer análisis internacional¹⁵.

El potencial de los países está determinado por los recursos de poder con los que cuenta. Estos recursos pueden variar con el tiempo, lo que significa que no son constantes. Entre ellos se pueden identificar criterios de caracterización tangibles (la geografía, la demografía, la tecnología, las fuerzas armadas y los recursos naturales) e intangibles (la economía y la política).

Para los fines del presente análisis se prefiere el concepto de potencia media. Como se expuso con anterioridad, en general por potencia media se entiende que son “países de nivel medio de desarrollo y condiciones de interacción que les permiten una participación activa, sin ser

¹⁴ Dentro de esta categoría se agrupa a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, según la fuente a la que se recurra, otros países en desarrollo como México, Turquía, Indonesia o Arabia Saudita. Es de tal relevancia la emergencia de estas nuevas fuerzas que, según un estudio del Banco Mundial, para el año 2015 las economías emergentes se convertirán en la locomotora del crecimiento a nivel mundial. Otaviano Canuto, Marcelo Giugale, *El día después de mañana: manual sobre el futuro de la política económica en el mundo en desarrollo*, [en línea], Nueva York, Banco Mundial, 2010, Dirección URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:22708168~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961.00.html>, [consulta: 6 de julio de 2011].

¹⁵ María Cristina Rosas, *Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas? Una Visión desde México*, FCPyS-UNAM, 2002, p. 83.

determinante para el sistema internacional”¹⁶. Si bien no tienen la capacidad de influencia de las grandes potencias económicas y militares, cuentan con márgenes de maniobra para la promoción de sus intereses y para incidir, en alguna medida, en la conformación del sistema internacional mediante el ejercicio de su política exterior, en donde la cooperación internacional suele tener un destacado lugar.

Se puede afirmar, por tanto, que se esta categoría de países se desempeña como contrapeso, reduciendo la tensión, limitando el conflicto entre las grandes potencias y atrayendo la atención hacia asuntos de justicia internacional o impacto trasnacional (agendas de nicho). Su principal campo de acción está en el plano multilateral y el regional –conforme a su espacio natural de interacción–. Tradicionalmente, se manifestaron –y actualmente continúan manifestándose– como “el principal apoyo de las organizaciones internacionales, demostrando un sentido de responsabilidad particularmente alto”¹⁷. La aseveración anterior no las exime de actuar en función de sus propios intereses, quizá menos ambiciosos que los de las superpotencias, pero igual de vitales para buscar algo más que la simple protección de su independencia política y económica y la integridad de su territorio. En este sentido, es necesario detener la reflexión sobre el instrumental del que disponen estas potencias medias. Al respecto, María Cristina Rosas apunta que:

Los medios de poder que emplearán las potencias medianas en la consecución de sus objetivos no podrán ser única y exclusivamente militares, y, por lo tanto, deberán echar mano de los instrumentos no militares del poder en muchas ocasiones, dado que ello las distinguirá de las superpotencias y, por supuesto, de las potencias pequeñas [sic]¹⁸.

Entre los “instrumentos no militares del poder” a los que hace referencia Rosas se pueden contar a la negociación, el comercio, la diplomacia y, por extensión, la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Es esta vinculación entre potencia media y CID (como instrumento de política exterior) la que constituye la *raison d’être* de este análisis. Si las potencias medias no están exentas de perseguir objetivos propios en el escenario internacional, la CID tampoco se excluye del “arsenal” del que disponen en sus relaciones con el exterior.

¹⁶ Cfr. Luis Herrera-Lasso M., *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 239.

¹⁷ Carsten Holbraad, *Las potencias medias en la política internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 235.

¹⁸ María Cristina Rosas, *op. cit.* p. 87.

Ante las motivaciones antes expuestas, y una vez que se ha establecido el marco conceptual dentro del cual se desarrollará este primer capítulo, se abordarán, en el transcurso de las siguientes páginas, los dos ejes que guían la presente investigación. En primer lugar, la cooperación internacional, como subsistema de las relaciones internacionales; y, después, el papel de Brasil en el escenario internacional, en lo general, y respecto a los canales de cooperación, en lo particular.

1.1 Aproximaciones conceptuales a la cooperación internacional

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el verbo cooperar proviene del vocablo latino *cooperāri*; y lo define como “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”¹⁹.

La anterior definición permite señalar que cooperar es un acto humano y racional. El ser humano es un ser social. Como tal, se ha organizado en sociedades, donde la convivencia creó lazos de solidaridad entre sus integrantes. Así, cooperar se convirtió en una herramienta para atender las necesidades comunes del grupo social. Es decir, en un principio, el medio hostil obligó al hombre a trabajar conjuntamente para sobrevivir. La sociedad internacional, como una ampliación de las relaciones sociales, no es diferente en este sentido.

Al respecto, Gonzálo Andrés López e Ignacio Molina de la Torre apuntan que:

[...] cooperar, no a través de relaciones únicamente personales, sino en el nivel de las relaciones entre países implica que podamos hablar de cooperación internacional²⁰.

La cooperación internacional no es una dinámica nueva. Se pueden identificar acuerdos y actividades de colaboración entre diversos pueblos y civilizaciones de la antigüedad. Sin embargo, después de la creación del Estado-nación, con los acuerdos de Westfalia de 1648, estos

¹⁹ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española* [en línea], Dirección URL: <http://www.rae.es/rae.html>, [consulta: 21 de agosto de 2010].

²⁰ Gonzálo Andrés López, Ignacio Molina de la Torre, *Introducción a la solidaridad internacional: la cooperación para el desarrollo*, Valladolid, Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 2000, p.13.

acuerdos se formalizaron y gradualmente se institucionalizaron. La cooperación internacional fue a partir de entonces una herramienta complementaria, en el marco de su política exterior, de los esfuerzos que cada Estado realizaba en pos de su interés nacional.

Kal Holsti, teórico contemporáneo de las relaciones internacionales, identifica diferentes características o formas de comportamiento en las relaciones de “colaboración internacional” (término que utiliza en lugar de cooperación internacional) entre las que distingue las siguientes:

1. La percepción de que dos o más intereses, valores u objetivos, coinciden y pueden ser alcanzados, promovidos o satisfechos por ambas partes de modo simultáneo.
2. La percepción o expectativa de una de las partes de que la actuación seguida por la(s) otra(s) parte(s), en orden a lograr sus objetivos, pueden ayudarle a realizar sus propios intereses o valores.
3. La existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones entre dos o más actores, con objeto de alcanzar sus objetivos comunes o coincidentes.
4. La aplicación de reglas o pautas que dominarán las futuras transacciones con vistas a cumplir el acuerdo.
5. El desarrollo de las transacciones para cumplir el acuerdo²¹.

De los enunciados de Holsti se puede inferir la amplitud de motivaciones y ámbitos de las acciones de cooperación. Así, la cooperación entre naciones puede perseguir objetivos innobles o sin fines de generar beneficios para el receptor menos desarrollado, no obstante la armonía de intereses que la motiven. Un ejemplo de esta clase de cooperación son las alianzas para la guerra o la defensa (cooperación militar); el intercambio de información y la coordinación en materia de seguridad (cooperación contra el crimen transnacional), o cualquier otra variante de colaboración que esté pactada y legitimada en el marco de un acuerdo institucional, con una vigencia y un presupuesto definido, para la consecución de objetivos claros fijados con antelación.

Los objetivos comunes y la búsqueda de beneficios relativos para los cooperantes conceden a las definiciones de cooperación internacional un dejo de altruismo. En la realidad, ese desinterés es casi inexistente. Como señala Ernesto Soria Morales, la cooperación internacional comprende innumerables operaciones, situadas a su vez en varios campos de la política internacional por lo

²¹ Kalevi Jackko Holsti, *International politics. A framework for analysis*, New Jersey, Prentice-Hall, 1995, p. 148. Trad. del autor.

que su campo de acción es ilimitado; además, dado que en ocasiones la cooperación es planteada como una transferencia de un actor internacional a otro, es decir, no se emplea únicamente para referirse a la acción conjunta sino que se designa más como un tipo de asistencia que como una colaboración. Aunado a ello, existe la tendencia a caer en un error metonímico, al asociar la cooperación internacional (en general) con aquella implementada con miras al desarrollo de los países menos adelantados (en particular)²².

En consonancia con la idea anteriormente expuesta, Axelrod y Keohane apuntan que “la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios”²³; ello confirma que por más intereses coincidentes que tengan los cooperantes, esto no imposibilita la preferencia por la primacía del bien propio sobre el bien ajeno, por parte de uno o de todos los participantes. Con respecto a esta noción egoísta inherente a todo proceso de cooperación, los autores citados continúan su análisis distinguiendo entre cooperación y armonía, asegurando que “la cooperación se presenta cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Así definida, la cooperación no es necesariamente buena desde un punto de vista moral”²⁴; es decir, los autores citados reconocen el alto grado de voluntad política que requiere ceder respecto a un punto para lograr beneficios en otro, además de que desapruueba el uso –oculto o evidente– que se le puede dar a la cooperación internacional.

En este mismo sentido, Rafael Calduch considera que la cooperación internacional es “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias”²⁵. La idea de “complementariedad” presente en esta definición aporta el rasgo final necesario para perfeccionar el concepto que aquí nos ocupa. Además, se distingue el reconocimiento que hace tanto de fines solidarios como de otros meramente coordinados.

²² Cfr. Ernesto Soria Morales, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPyS, 1999, pp.13-14.

²³ Robert Axelrod, Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategic and Institutions”, *World Politics*, Princeton, The Center of International Studies, núm. 38, 1985, p. 226 *apud.* José Ángel Sotillo, *El Sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, Madrid, Catarata, 2011, p. 58.

²⁴ *Ídem.*

²⁵ Rafael Calduch, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales, 1991, p. 88.

Tras la revisión académica de este concepto, es menester analizar una definición proveniente de la práctica y la aplicación institucional de la misma. De esta forma, para ampliar y aterrizar el entendimiento sobre qué implica la cooperación internacional, se puede tomar la siguiente definición:

[...] cooperación internacional refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La cooperación internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional²⁶.

Esta definición, aunque ilustradora, desestima las otras áreas susceptibles de dar lugar a acciones de cooperación entre actores internacionales. Por el contrario, restringe su definición a un único ámbito de cooperación –objeto de una conceptualización más detallada en el apartado siguiente– e introduce un concepto muy debatido y polémico: el desarrollo; además de que confirma el error por asociación del que hablaba Soria Morales.

La anterior evidentemente se trata de una aproximación conceptual incompleta ya que merma el campo de acción para las actividades cooperativas, razón por la cual es incluso más revelador (alarmante) que sea la definición eje de las actividades de una Secretaría que se encarga de promover, administrar y gestionar las actividades internacionales en esta materia. Lo anterior se puede explicar dada su condición como país en desarrollo y sus ambiciones de convertirse en donante emergente de solidaridad internacional, de ahí que “en el edificio teórico de la política mexicana en la materia así como en su acervo instrumental, convivan en un fino equilibrio conceptos como la cooperación horizontal, la Sur-Sur, la Norte-Sur y la Triangular, reflejando la dinámica de una interacción de pertenencias múltiples”²⁷.

²⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, *Cooperación internacional de México* [en línea], Dirección URL: http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html, [consulta: 4 de marzo de 2010].

²⁷ José Octavio Tripp, Bernadette Vega, “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y Triangular de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, primavera-verano, 2011, pp. 30-31.

1.2 Cooperar para progresar: la convergencia entre desarrollo y cooperación internacional

Aunque escapa a los objetivos de este trabajo entrar en el mencionado debate para definir el desarrollo, es ineludible presentar una idea breve de lo que significa desarrollo en cuanto al objeto de esta investigación, así como un acercamiento a la evolución del término y su impacto en los esquemas de cooperación internacional²⁸.

Dentro de las ciencias económico-sociales, comúnmente se entiende al desarrollo como la evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida²⁹. Sin embargo, debe también entenderse que el desarrollo es un concepto que ha ido renovándose y ampliándose a lo largo, principalmente, de las últimas seis décadas.

En términos generales, la economía busca satisfacer las necesidades básicas inmanentes a la condición humana. Entonces, en la medida en la que la población acceda a ellas se puede hablar de un mayor o menor grado de desarrollo. Desde esta visión, la pobreza es el enemigo a vencer

²⁸ Como se pondrá en evidencia más adelante en el desarrollo de la tesis, para las ciencias sociales definir al *desarrollo* significa un reto particularmente difícil. De fondo, esta dificultad tiene su origen en cuestiones semánticas básicas más profundas y anteriores a su adaptación a las ciencias sociales. Como tal, el término proviene, originalmente, de las ciencias biológicas. En ellas, éste comprende varias etapas respecto a la existencia de los seres vivos (nacer, crecer, reproducirse y morir); por lo tanto, hace referencia a un proceso natural, espontáneo, progresivo, indetenible y finito. Por esa razón, en las ciencias sociales el *desarrollo* se trata de un término ambiguo y amplio, que, debido a su origen, sugiere dos ideas –en principio– equivocadas y confusas: la primera, que se trata de una evolución lineal y de carácter universal, situación que en el campo de estas ciencias no exactas es imposible; y, la segunda, que se trata de algo natural.

El problema de la extrapolación de este concepto a las ciencias sociales consiste en que lo que éstas asumen como desarrollo (en términos de mejoría del bienestar en todas sus dimensiones) es, de hecho, una construcción social resultante del estudio y aplicación de diversas ramas de la ciencia y la técnica humanas, siendo, por lo tanto, un fenómeno artificial. El *desarrollo*, entendido así, se erige como la anomalía. Es a partir de esta idea, que la presente disertación cuestiona el uso de este concepto prestado –postizo– y plantea la necesidad de sustituirlo en los debates, cambiando las alusiones al “nivel de desarrollo de los pueblos” por el de “nivel de ingeniería” o “nivel de edificación” de los mismos; lo anterior, dado que las actividades que creemos orientadas a desarrollar posibilitan la creación y reforma de oportunidades y condiciones de bienestar, como aprovechamiento práctico de la manipulación de instrumentos y procedimientos (naturales, científicos y tecnológicos) para la fabricación de estructuras prósperas y productivas.

Esta re-conceptualización sería aplicable, de la misma forma como sucede con el *desarrollo*, a todas las esferas del quehacer humano (cultura, ciencia, tecnología, economía, etc.) y de su contexto (medio ambiente, equidad de género, pueblos indígenas, etc.). Sin embargo, la presente investigación, si bien pretende coadyuvar con la renovación metodológica planteada, tiene como objetivo fundamental contribuir al discurso científico existente, razón por la que se decidió concurrir con las convenciones epistemológicas vigentes en el tema. Es por ello que a lo largo de la investigación se utilizarán los términos aceptados por la comunidad científica, aunque manteniendo presente la acotación de los mismos contenida en esta nota.

²⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española [en línea], Dirección URL: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=desarrollo, [consulta: 3 de marzo de 2010].

junto con la desigualdad³⁰. En esa lucha la cooperación internacional funge como un instrumento particularmente activo desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días.

Con el objetivo de paliar los efectos de la desigualdad en la distribución de la riqueza, diversas teorías, modelos y enfoques han operado desde entonces, diferenciándose entre sí en sus objetivos y los medios para alcanzarlos. Así, los instrumentos utilizados han oscilado entre la capitalización para la modernización y las reformas estructurales para el desarrollo.

Sobre la noción de desarrollo, Dieter Nohlen apunta que el concepto no es neutral al contexto dentro del que se plantea. Además, dice que no es inmune a los valores individuales y colectivos de quienes lo formulan y, aunque no lo menciona, se puede inferir que tampoco es ajeno a los intereses de sus autores y/o defensores³¹. Finalmente, señala que se trata de

[...] un concepto normativo hacia el cual se canalizan ideas respecto a la dirección deseada de las transformaciones sociales, teorías sobre las causas del subdesarrollo, esquemas de desenvolvimiento de las transformaciones socioeconómicas, decisiones sobre el instrumental de su implementación y mantenimiento, etc.³².

Entonces, vemos que el propósito del desarrollo es atacar las situaciones de carencia o privación que niegan el bienestar pleno a los individuos. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) también se ha dedicado desde su fundación a atender los temas en materia de desarrollo. Así, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³³ señala que desarrollar “consiste

³⁰ La pobreza es otro término que genera conflicto y dificulta aún más la conceptualización del desarrollo. A manera de síntesis, podemos decir que la pobreza es la falta de las capacidades básicas que permitan al individuo aumentar sus niveles de ingreso y consumo. Nutrición, salud, educación y vivienda conforman el cuerpo de dichas capacidades básicas. En palabras de Guillermo Trejo, “la definición económica de pobreza implica que ésta no es otra cosa sino la incapacidad de salir de ella: la pobreza es una enfermedad endémica. El pobre es pobre porque no puede dejar de serlo”. Guillermo Trejo, Claudio Jones (Coord.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1993, p. 68.

³¹ Cfr. Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, Tomo I, 2006, pp. 397-398.

³² *Ídem*.

³³ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1965, pertenece al sistema de Naciones Unidas y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones. El PNUD “promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor”. Está presente en 166 países, donde coordina sus esfuerzos en diversas áreas de acción como gobernabilidad democrática; reducción de la pobreza y Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); prevención y recuperación de crisis; medio ambiente y desarrollo sostenible; cambio climático; desarrollo de capacidades nacionales; igualdad de género y lucha contra el VIH/SIDA. Fuente: Sitio oficial del PNUD [en línea], Dirección URL: <http://www.undp.org/spanish/about/basics.shtml>, [consulta: 19 de septiembre de 2010].

en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”³⁴.

Desde 1990, las acciones en pro del desarrollo basaron su actividad y la evaluación de sus resultados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) publicado como un informe anual elaborado por dicho Programa. Con la introducción del concepto de desarrollo humano se situó al individuo como el elemento central de todos los aspectos relacionados con el desarrollo de un país.

De uno de esos informes se extrae la siguiente aclaración sobre el significado del desarrollo: “el desarrollo significa mucho más que crecimiento económico, el cual solamente constituye un medio, aunque muy importante para ampliar las opciones de la población. Un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana”³⁵.

Estas capacidades, sobre las que se hace referencia, abarcan diversos ámbitos como son el educativo, el laboral, el material, el recreativo y el cultural, entre otros. En síntesis, se trata de incrementar el bienestar integral del individuo y no sólo su mejoría material.

No obstante los anteriores esfuerzos por definir al desarrollo, estos no han estado exentos de críticas. Sin pretender agotar el debate en torno al desarrollo, a continuación se incluyen las ideas de algunos de los teóricos más escépticos ante la idea del desarrollo.

Como punto de partida tomemos a Gilbert Rist, quien en su libro *El desarrollo: historia de una creencia occidental* sostiene que el desarrollo es un término etnocéntrico que se ha extendido con base en la dominación del mundo occidental. En este punto coincide con Gustavo Esteva, quien señala que el modo industrial de producción se percibió como la culminación lógica y natural del desarrollo, en una concepción lineal de evolución de las sociedades. En otras palabras, la historia

³⁴ PNUD, *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo* [en línea], Dirección URL: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>, [consulta: 2 de marzo de 2010].

³⁵ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2001* [en línea], Dirección URL: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2001_ES.pdf, [consulta: 2 de marzo de 2010].

se reformuló en términos occidentales³⁶. Las consecuencias de esta lógica es que el desarrollo se confundió con modernización, lo que obligó al abandono de las estructuras tradicionales (que se veían como las causantes del subdesarrollo por su baja productividad) y la importación de otras modernas, pero ajenas a la realidad local de los países no dominantes. La occidentalización del fin y de los medios para alcanzarlo anuló, además, la posibilidad de modelos alternativos de desarrollo basados en cosmovisiones propias de los pueblos en desarrollo.

De regreso al texto de Rist, resulta interesante el calificativo de “elemento de la religión moderna” que le confiere al desarrollo. Según explica él en el texto, al hablar de creencia se debe entender algo dado, asentado y casi dogmático, sin oportunidad de crítica o puntos débiles³⁷. Esto es una realidad, aunque contrasta con la constante evolución de la agenda internacional de desarrollo, donde el concepto en sí se ha visto adicionado de nuevas perspectivas (igualdad de género, medio ambiente, educación, salud, etc.). Por lo tanto, criticar la idea de desarrollo es criticar las bases mismas del pensamiento occidental. Justamente eso es lo que hace Gilbert Rist en el libro citado. Condena como el mundo occidental – aunque también al resto, por dejarse cegar por la ilusión del desarrollo– ha optado por una única vía.

Las críticas a la noción de desarrollo se han hecho desde las más diversas perspectivas teóricas. Una de las corrientes más inyectivas y prolíficas, sobre todo al final de la década de los ochenta y durante la de los noventa, fueron las opiniones deconstructivistas. Emanadas de los círculos filosóficos posmodernistas franceses, las interpretaciones de este tipo cuestionaron el discurso tradicional sobre el desarrollo, pues sostuvieron la creencia de que “toda verdad lo es sólo dentro de su propio discurso: no existe verdad fuera del discurso”³⁸. Partiendo de esta premisa, el discurso dominante en materia de desarrollo es el de corte economicista y reduccionista de Occidente. El resultado entre los círculos académicos fue el planteamiento de una era posdesarrollo. Arturo Escobar reconoce a esta tendencia como el rechazo total del paradigma completo del desarrollo. Dice además que los autores con este tipo de propuestas comparten ciertas preocupaciones e intereses: interés en el conocimiento y la cultura locales; una postura

³⁶ Cfr. Gustavo Esteva, “Development”, en Wolfgang Sachs (Ed.), *The Development Dictionary, A guide to knowledge as power*, Londres, Zed Books, 1992, p. 9.

³⁷ Cfr. Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Catarata, 2002, pp.32-36.

³⁸ Esther Barbé, *Relaciones internacionales*, España, Tecnos, 2007, p. 88.

crítica con respecto a los discursos científicos establecidos; y, la defensa y promoción de movimientos sociales (*grassroots movements*) plurales y localizados³⁹. Así, el desarrollo alternativo se convertiría en una práctica política dedicada a “marginalizar la economía”⁴⁰.

De esta manera, como nos recordaba anteriormente Nohlen, existen otros enfoques que matizan el concepto de acuerdo con otros valores. Particularmente, y en concordancia con nuestro objeto de análisis, nos referimos a la visión que del desarrollo tienen los países del Sur.

En este sentido, destaca la aportación de la Comisión Sur⁴¹ que en agosto de 1990, entre sus recomendaciones y declaraciones precisaba, en su informe “Desafío para el Sur”, entre otras cosas, lo siguiente:

El desarrollo es un proceso que permite a los seres humanos desarrollar su personalidad, lograr confianza en sí mismos y conseguir una existencia digna y armoniosa. Es un proceso que libera a las poblaciones del miedo, de la pobreza y de la explotación y que hace retroceder la opresión política, económica y social. Es mediante el desarrollo como la independencia política adquiere su auténtico sentido. Se presenta como un proceso de crecimiento, un movimiento que toma sus raíces en la sociedad misma que está cambiando⁴².

³⁹ Cfr. Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, E.U., Princeton University Press, 1995, pp. 215-216.

⁴⁰ Esta marginalización es una metáfora que habla de las estrategias para contener la economía occidental como sistema de producción, poder y significación. *Ídem*. Para un análisis más acabado de esta idea del “decrecimiento” revisar Serge Latouche, *Farewell to Growth*, Gran Bretaña, Polity Press, 2009, 180 pp.

⁴¹ La Comisión del Sur fue establecida en 1987. En la Conferencia Cumbre del Movimiento de los Países No Alineados, celebrada en Harare en septiembre de 1986, el Dr. Mahatir Bin Mohamad, Primer Ministro de Malasia, anunció la intención de establecer una comisión y comunicó que Mwalimu Julius Nyerere, ex Presidente de Tanzania, había aceptado la invitación para presidir dicha comisión. La Comisión del Sur estaba constituida por eminentes personalidades del Sur, con distintas formaciones y orientaciones políticas. La Comisión Sur estuvo integrada por Julius K. Nyerere (Tanzania) como Presidente; Manmohan Singh (India) como Secretario General; Miembros: Ismail Sabri Abdalla (Egipto); Abdlatif Al-hamad (Kuwait); Paulo Evaristo Arns (Brasil); Solita Collas-Monsod (Filipinas); Eneas Da Conceição Comiche (Mozambique); Gamani Corea (Sri Lanka); Aboubakar Diaby-Ouattara (Côte d'Ivoire); Aldo Ferrer (Argentina); Celso Furtado (Brasil); Devaki Jain (India); Simba Makoni (Zimbabwe); Michael Norman Manley (Jamaica); Jorge Eduardo Navarrete (México); Pius Okigbo (Nigeria); Augustin Papic (Yugoslavia); Carlos Andrés Pérez (Venezuela); Jiadong Qian (China); Shridath Ramphal (Guyana); Carlos Rafael Rodríguez (Cuba); Abdus Salam (Pakistán); Marie-Angélique Savane (Senegal); Tan Sri Ghazali Shafie (Malasia); Tupuola Efi Tupua Tamasese (Samoa); Nitisastro Widjojo (Indonesia); Layachi Yaker (Argelia). Fuente: Sitio oficial del South Centre, Comisión del Sur. Precursora del Centro del Sur [en línea], Dirección URL: http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=635&Itemid=80&lang=es, [consulta: 18 de septiembre de 2010].

⁴² “Informe de la Comisión Sur”, *apud* Gilbert Rist, *op. cit.* p. 20.

Aunque detenta una carga ideológica muy marcada, no carece de verdad sobre sus señalamientos de la auténtica autodeterminación, la libertad y la autonomía colectiva entre países en vías de desarrollo. Asimismo, tampoco le falta actualidad al denunciar las implicaciones ambientales y sociales, como consecuencia de la búsqueda del desarrollo, al afirmar que:

El “desarrollo” está constituido por un conjunto de prácticas a veces aparentemente contradictorias que, para asegurar la reproducción social, obligan a transformar y a destruir, de forma generalizada, el medio natural y las relaciones sociales, a la vista de una producción creciente de mercancías (bienes y servicios), destinadas, a través del intercambio, a la demanda solvente⁴³.

En términos generales, el Informe de la Comisión Sur además de evaluar la actuación de los países del Sur respecto al tema del desarrollo, sugirió líneas de acción. De esta manera, insta a los países del Sur a actuar coordinadamente para aumentar su poder de negociación. Es decir, promueve la cooperación mutua.

Entonces, lo anterior da pie a la introducción del concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)⁴⁴, que nos ocupa en la presente investigación. Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja dicen de la cooperación internacional al desarrollo que ésta

[...] comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible⁴⁵.

Esta definición se inscribe en la dinámica de las relaciones internacionales posterior al proceso descolonizador del siglo pasado: el conflicto Norte-Sur. Ésta y la dinámica generada a partir del conflicto Este-Oeste se abordarán más adelante al explicar el surgimiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

⁴³ *Ibid*, p.24.

⁴⁴ Cabe señalar que, al igual que el concepto de desarrollo, la idea de cooperación internacional para el desarrollo no está exenta de críticas. Para profundizar en las ideas que cuestionan la efectividad y, sobre todo, los intereses que subyacen en las actividades de cooperación revisar los textos de Teresa Hayter, *Ayuda e imperialismo*, Barcelona, Planeta, 1972, 262 pp.; y Tibor Mende, *¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso*, México, Siglo XXI, 1974.

⁴⁵ Manuel Gómez Galán, José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, Cideal, 1999, p. 17.

Sin embargo, se puede señalar que esta definición excluye acciones como la cooperación entre países de igual grado de desarrollo (cooperación horizontal o cooperación Sur-Sur), además que restringe estas actividades a actores tradicionales, en una concepción eminentemente estatista de la CID. Es por ello que se preferirá hablar de un concepto más amplio, en el cual ésta:

[...] se conforma por un cúmulo de acciones, estrategias y modalidades de colaboración, [...] que abarca tanto al sector público (incluyendo gobiernos nacionales, estatales-provinciales y locales) como al privado (organizaciones civiles, fundaciones, empresas, universidades, etc.), practicadas entre dos o más partes, sean de naturaleza multilateral o bilateral, que convergen en el interés por la realización de acciones concretas a favor de sí o, en su caso, de terceros beneficiarios⁴⁶.

Si bien para la realización de esta investigación nos inclinamos por el concepto, más amplio, de CID, es imperativo reparar en las imprecisiones terminológicas y el uso indiscriminado de varios conceptos para referirse a un mismo fenómeno.

De manera casi universal, en la literatura anglosajona sobre el tema se le denomina a estas actividades como ayuda exterior (*foreign aid*). Hans Morgenthau, en su emblemático artículo publicado en 1962, definió a esta ayuda como “la transferencia de dinero, bienes y servicios de una nación a otra”⁴⁷. Aunque muy general, esa definición y el texto completo en sí, influenciaron –y quizás condicionaron, dada su acotada percepción de tal situación– la manera en la que la solidaridad sería percibida en adelante. Su visión de perfil evidentemente realista de la ayuda considera a ésta como una forma de poder, en la cual el donante busca influenciar al receptor. En ese sentido, la relación entre donante y receptor –simultáneamente política, cultural y económica– está pensada para mantener el *status quo* de las estructuras de los receptores en beneficio del país donante; en ese sentido, esta *foreign assistance* actúa como un soborno⁴⁸. El fin último de la ayuda, según esta perspectiva, no es el desarrollo de los menos adelantados. Por el contrario, los efectos –y la continuidad de los programas de ayuda– son evaluados en virtud de los beneficios para la seguridad militar, la influencia política, los acuerdos comerciales y las inversiones del país donante.

⁴⁶ Juan Pablo Prado Lallande, Luis Ochoa Bilbao, “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global”, *Relaciones Internacionales*, núm. 105, UNAM-FCPyS, septiembre-diciembre, 2009, p. 40.

⁴⁷ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, vol. LVI, junio, 1962, p. 301.

⁴⁸ *Ibid.* p. 307.

Al respecto, José Antonio Alonso hace la precisión de que, mientras que la ayuda implica la transferencia de recursos bajo condiciones definidas, “la cooperación puede acoger el conjunto de recursos y posibilidades que, de forma deliberada, los países de mayor desarrollo otorgan a países de menor desarrollo relativo para promover su progreso económico y social”⁴⁹. A ello cabe añadir que la idea de ayudar sugiere una verticalidad en la asignación de los recursos. La unilateralidad de las decisiones (del oferente) contrasta con el consenso, la negociación y la coordinación requeridos para entablar actividades de cooperación horizontal que implican compartir los costos, los riesgos y los beneficios de iniciar alianzas en pro del desarrollo.

Cooperar parte de la idea de que, por sí mismo, un país o un individuo no tiene las posibilidades de superar su condición de subdesarrollo. Bajo esta suposición, entran dentro del concepto de CID las opciones que mejoren las oportunidades de desarrollo, siempre que no deriven de forma espontánea del mercado, por ejemplo, el sistema de preferencias generalizadas que otorga rebajas arancelarias a los productos procedentes de los países en desarrollo⁵⁰.

Teniendo como base las anteriores propuestas conceptuales, más refinadas en cuanto a las vertientes y el origen, número y naturaleza de los actores que intervienen en estas actividades, es que se puede proponer, a manera de resumen, que la CID puede ser entendida como el fenómeno internacional donde, de común acuerdo y dentro de marcos legales y presupuestarios legítimos, dos o más actores internacionales convienen en realizar un esfuerzo conjunto y coordinado con dos objetivos probables: 1) atacar las causas estructurales de la desigualdad y el atraso en los países menos favorecidos; y, 2) mejorar, perfeccionar e incrementar los procesos y los estándares de vida, incluso entre países de mayor desarrollo relativo, reconociendo que dicho proceso es algo inacabado, interminable y permanentemente perfectible⁵¹.

⁴⁹ José Antonio Alonso (Dir.), *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 153-154.

⁵⁰ *Cfr. Ibid.* p. 154.

⁵¹ Este segundo fin no encaja con las visiones clásicas y generalizadas acerca de la finalidad del acto de cooperar. En este sentido, la CID tiene una segunda dimensión –poco reconocida– en sus propósitos: la de optimizar y completar procesos de desarrollo ya adelantados y mejorar las capacidades ya adquiridas. A este respecto, quizás el mejor ejemplo de esta función lo represente la Unión Europea como paradigma actual de los ejercicios de cooperación entre países desarrollados (Cooperación Norte-Norte).

Para alcanzar esos fines, la CID puede servirse de una diversa gama de modalidades para alcanzar objetivos consensuados, permanentes y replicables en beneficio de todas las partes involucradas. En este planteamiento del escenario cooperativo ideal, el criterio único de evaluación será el incremento de los niveles de calidad de vida por encima de cualquier otro interés.

La CID no puede cerrar los ojos ante la multiplicidad de intereses –tácitos o explícitos– de los cooperantes. Pero, en medida de lo posible, se debe pugnar por incentivar las asociaciones internacionales en materia de desarrollo, donde se estimulen el equilibrio y la paridad entre los beneficios –y las ambiciones– de cada uno de los socios. De esta forma, el interés fundamental de cualquier actividad solidaria debe ser el progreso integral de los pueblos y los individuos, pues en él se ubican el origen y la solución para los desafíos para la paz y la seguridad internacionales y para el desarrollo global de la economía mundial. En ese sentido, la CID es un ejercicio de corresponsabilidad, tanto en lo referente a las causas como a los remedios de las vulnerabilidades sociales y económicas imperantes.

Una vez definida la CID, es necesario describir los canales por los que se conduce la cooperación internacional y cuál es la arquitectura en la que se ejecuta, cuestiones que se abordarán en los siguientes apartados.

1.3 Las modalidades de cooperación internacional para el desarrollo

No existe un consenso respecto a la tipología acerca de la CID⁵². No obstante esta situación, hablando en un nivel práctico, la cooperación internacional puede adoptar diversos modos. Puede ser clasificada por la forma en la que se materializa e implementa o por el número de actores que actúan conjuntamente. Del mismo modo, puede ser diferenciada por las obligaciones que genera entre los cooperantes. Finalmente, se puede clasificar por el nivel de desarrollo de los involucrados. Una acción de cooperación internacional puede ser tan compleja o tan sencilla

⁵² Para efectos de esta tesis para que una acción sea considerada cooperación para el desarrollo, debe tener como objetivos principales atender a un problema específico y contribuir con ello a elevar el nivel de vida de la población receptora (fortalecer su capacidad productiva, solucionar el analfabetismo, la insalubridad o el deterioro ambiental, etc.).

como las combinaciones de estas categorías y otras lo permitan. Ello dependerá del objetivo específico de cada actividad.

1.3.1 Por el grado de desarrollo de los actores involucrados.

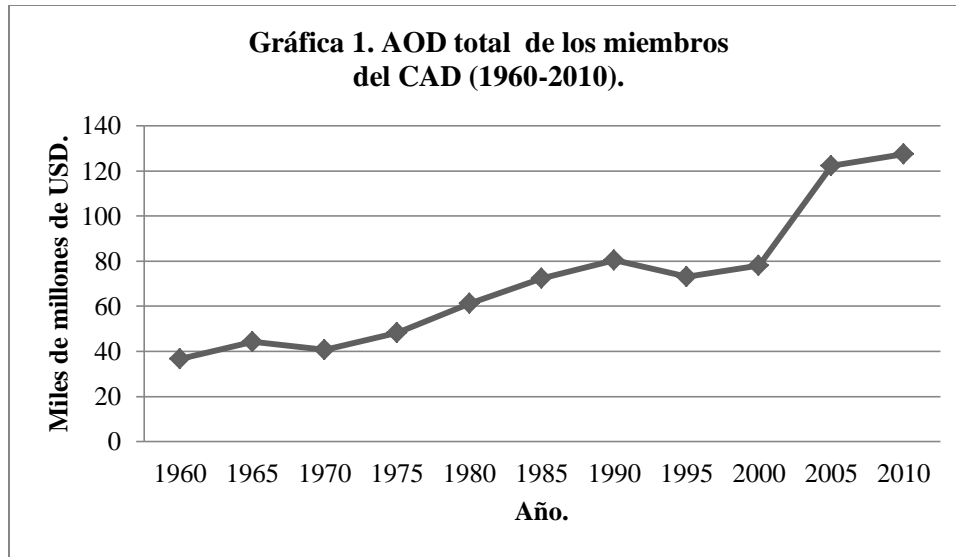
Cooperación Norte-Sur (CNS).

La CNS se refiere a la cooperación asimétrica tradicional. Esta se otorga desde los países desarrollados hacia aquellos en vías de desarrollo. Tiene su justificación en la idea determinista de que los países desarrollados, excepto Australia y Nueva Zelanda, se encuentran en el hemisferio Norte.

Por su naturaleza, con frecuencia esta modalidad fue identificada por los países receptores como responsable de promover la condicionalidad o los intereses de los donantes, razón por la cual se le calificaba como asistencialismo más que como ayuda solidaria para el desarrollo.

La expresión usual de este tipo de cooperación es la transferencia de recursos económicos (préstamos y donaciones). En este sentido, la Ayuda Oficial al Desarrollo⁵³ (AOD) es un tipo especial de cooperación al desarrollo que se caracteriza por tener origen público y por responder a criterios iguales para los donantes, para poder contabilizar el esfuerzo que cada país hace en este ámbito. A este respecto, quien ostenta la responsabilidad de medir los flujos de ayuda, diseñar y coordinar las políticas de cooperación internacional para el desarrollo que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienen a favor de los países en desarrollo es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

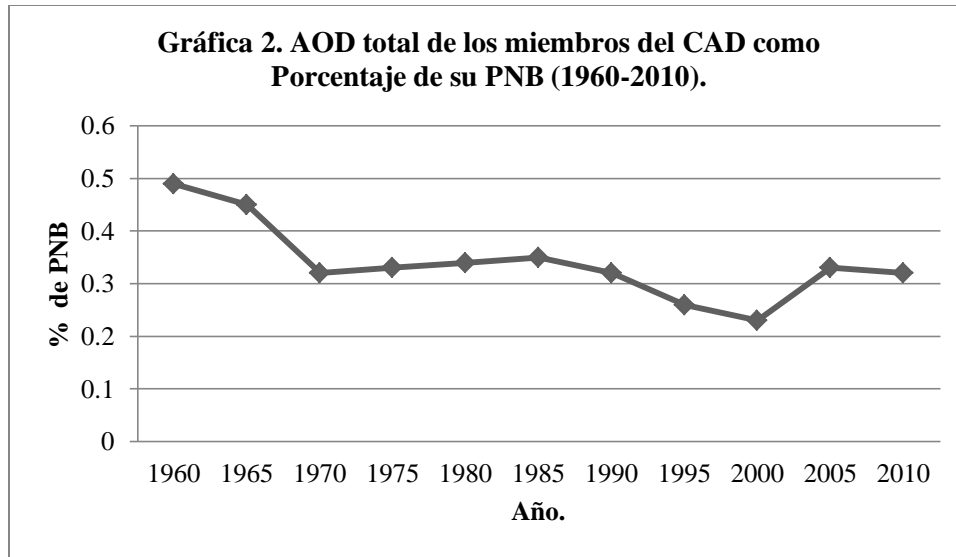
⁵³ El CAD establece los términos que debe reunir una transferencia de recursos para considerarla como concesional. Define el *nivel de concesionalidad* como la medida de “blandura” de un crédito, es decir, la diferencia que existe entre las condiciones que ofrece el mercado y las condiciones que ofrece el crédito concesional. Los créditos concesionales son, pues, aquellos que ofrecen ventajas o beneficios para el prestatario –el que solicita el préstamo– si se comparan con los préstamos otorgados en condiciones de mercado. Dentro de la AOD se suelen distinguir cuatro grandes grupos según su contenido: cooperación financiera, cooperación técnica, ayuda alimentaria y ayuda humanitaria. Karlos Pérez de Armiño (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, España, Icaria Editorial-Universidad de País Vasco, 2005, p. 127.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Los flujos de capital destinados a la financiación de actividades orientadas al desarrollo del país receptor han ido en aumento de manera sostenida desde 1960 (Gráfica 1). Desde la década de los 90, una serie de conferencias internacionales de alto nivel sobre desarrollo impulsaron la AOD. En el año 2002, en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México), se trazaron objetivos para cada donante y se marcó así el regreso tras una década de declive. Es de destacar que, según datos de la OCDE, a pesar de la reciente crisis financiera, los flujos de AOD se han mantenido a la alza, tanto así que para 2010 alcanzaron un nivel histórico de 129 mil millones de dólares⁵⁴. Esta puede ser la muestra de cuán efectiva puede ser la ayuda si se hace apoyada por una voluntad política fuerte.

⁵⁴ Los montos de AOD mantuvieron una tendencia a la alza. Por ejemplo, en 2011 esta cifra superó los 133 mil millones de dólares. Development Co-operation Directorate, “50 years of official development assistance”, [en línea], Francia, OCDE, 2010, Dirección URL: http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html. [consulta: 5 de julio de 2011].



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Por el contrario, la AOD como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB)⁵⁵ de los países donantes descendió entre 1960 y 1970, para luego oscilar entre el 0.27% y el 0.36% por cerca de veinte años (Gráfica 2). El porcentaje más alto se alcanzó en 1961 (0.51%), después de lo cual descendió hasta que, en 1997, llegó al porcentaje más bajo (0.22%). Ante esa situación, en la cumbre del G8 del año 2005, en Gleneagles (Escocia) y en la Cumbre de Naciones Unidas del Milenio + 5 (Nueva York), los miembros del CAD suscribieron compromisos más ambiciosos para aumentar la ayuda⁵⁶.

Cooperación Sur-Sur (CSS).

En términos generales, la CSS implica la colaboración entablada entre países en desarrollo, mediante el intercambio de conocimientos técnicos, recursos y habilidades para facilitar el desarrollo. La aparente sencillez del enunciado anterior es sin embargo, engañosa y ambigua. Como sucede con el resto de conceptos relacionados al mundo de la CID no existe una definición única y definitiva a este respecto. Las controversias más remarcadas se suscitan alrededor de qué países se pueden considerar “en desarrollo”. Entre ellos su suele incluir a países emergentes,

⁵⁵ Desde 1970, con la Resolución de la Asamblea General 2626 (XXV), que contenía la “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, se recomendó a los países ricos dedicar en AOD el 0.7% de su PNB y, en medida de lo posible, irlo aumentando hasta un ideal 1%. Fuente: Naciones Unidas, “Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 25º Periodo de Sesiones”, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/25/ares25.htm>, [consulta: 5 de julio de 2011].

⁵⁶ DCD-DAC, “50 years of official development assistance”, *op. cit.*

países graduados en cierta medida como receptores de cooperación; países de renta baja y renta media; países fallidos o débiles, etc. En pocas palabras, el “Sur” económico no es un ente homogéneo; ello dificulta la delimitación de lo que se debe entender por este término.

En el Cuadro 1 se enlistan los atributos que caracterizan a las relaciones solidarias entre países del Sur. Con base en ese listado –con excepción del referente a la proximidad geográfica, que no consideramos imperativo para la caracterización de relaciones de tipo Sur-Sur, como se expondrá más adelante–, es que proponemos la definición de la que partiremos para la realización de este estudio.

La CSS consta de un ejercicio internacional de solidaridad, que comprende toda la gama de modalidades de CID, llevado a cabo entre dos o más países con condiciones de atraso y desigualdad semejantes, que parte de la premisa acerca de la simetría relativa entre los socios cooperantes. Esta variante de la CID tiene por objeto maximizar los múltiples niveles de desarrollo, aprovechar las experiencias y capacidades particulares de cada país y minimizar los problemas de adaptación y apropiación –recurrentes en la CNS–, aprovechando los marcos institucionales existentes –regionales e inter-regionales–. Se trata, pues, de un fenómeno complementario a otras fuentes de cooperación; una nueva fuente de recursos programas e ideas que ya generaron resultados positivos en el ámbito doméstico de países con antecedentes y contextos similares⁵⁷.

Según la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la CSS –al menos en el espacio iberoamericano– se rige por los siguientes criterios:

1. Es una cooperación basada en la horizontalidad, la solidaridad y el interés y beneficio mutuo, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y principales prioridades de los cooperantes.
2. Es, por lo tanto, una Cooperación Internacional para el desarrollo en la cual prima el intercambio de conocimientos por encima del financiero. Así, cubre una amplitud de ámbitos acorde a los requerimientos de los participantes mediante asistencia técnica y/o fortalecimiento de capacidades.

⁵⁷ De hecho se estima que en el año 2010, los montos de CSS sobrepasaron los 15 000 millones de dólares. OCDE, *Development Co-operation Report 2010*, [en línea], Dirección URL: http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html, [Consulta: 22 de agosto de 2011].

3. Establece una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan acciones de acuerdo a sus fortalezas y debilidades en condiciones de reciprocidad y respeto a la soberanía.
4. La Cooperación Sur-Sur procura por la eficiencia en el uso de los recursos.
5. Favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas⁵⁸.

En este sentido, las actividades, acuerdos y programas aptos para ser considerados como CSS deben cumplir con tres preceptos *sine qua non* para el establecimiento de verdaderas relaciones de CSS. Estos principios son: la igualdad de trato, la relación horizontal, la supuesta ausencia de condicionalidad de algún tipo y la ventaja mutua. Lo anterior, no anula la posibilidad de avanzar diversos intereses de acción exterior, por una o ambas partes, paralelamente al objetivo de mejorar los niveles de vida de los socios.

La CSS, como realidad en el sistema internacional de cooperación, se gestó en el seno de instituciones de países en desarrollo y se forjó al calor de los debates que, entre estos mismos, desarrollaron desde la década de los 60. Dentro de la CSS se incluyen la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). El primer intento por definir el fenómeno de la CSS se dio en el marco de los trabajos preparatorios para la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD a celebrarse en Buenos Aires, Argentina. Con esa intención, un grupo de consultores se reunieron en Kuwait en 1977. De dicha reunión emanó la primera enunciación acerca del tema de la CSS, la cual se refería a ella como “un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objetivo de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo”⁵⁹. Es decir, en aquella oportunidad se fijó el enfoque con el que los gobiernos de los países en desarrollo deberían asistir a la mencionada Conferencia. A partir de ese momento, como se evidencia en la definición elaborada por los expertos en aquella ocasión, los países del Sur reconocían la necesidad de invertir esfuerzos y recursos en esta novedosa alternativa de solidaridad internacional.

⁵⁸ Cristina Xalma, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Estudios SEGIB, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, núm. 5, noviembre, 2010, p. 11.

⁵⁹ Cristina Xalma, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Estudios SEGIB, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, núm. 4, noviembre, 2009, p. 17.

Particularmente la CTPD marcó un quiebre en la historia de la CSS. Se privilegió la cooperación técnica por ir en correspondencia con las posibilidades de los países del Sur. La CTPD se trató de un concepto novedoso, contenido en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, documento resultante de la Conferencia citada, que marcó un parte aguas en la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo.

En el quinto párrafo del PABA se hace referencia a una aproximación a la intención de la CTPD, pues se refiere a ella como

[...] una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo económico y social⁶⁰.

Este cambio en la concepción de la cooperación revolucionó el papel de los receptores tradicionales de ayuda respecto al sistema de solidaridad internacional. Los países en desarrollo no encajaban como posibles donantes de cooperación. Sin embargo, si con algo contaban era con la experiencia y la estructura de la que se beneficiaron con programas de tipo Norte-Sur.

La Conferencia sobre CTPD pone de manifiesto que el tema pronto alcanzó el foro de discusión de la ONU. La misma Organización posee su propia noción del concepto de CSS. Para el PNUD la cooperación entre países del Sur es entendida como “la interacción entre dos o más países en desarrollo que intentan lograr sus objetivos de desarrollo, individuales o colectivos, mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos” [DP/2004/26]⁶¹. Se puede resaltar que esta percepción sobre la CSS no contrasta con otras en lo que se refiere a erigir a la CSS como una respuesta colectiva a problemas comunes.

En el marco de la ONU el tema ha hallado mayor difusión. Además, gracias a los debates y aportaciones de los organismos especializados de la ONU, en el año 2004, mediante una resolución de la Asamblea General [A/RES/58/220], esta modalidad de cooperación cobró

⁶⁰ *Ibid.* p. 16.

⁶¹ Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de Naciones Unidas, “Report on implementation of South-South cooperation”, [en línea], Ginebra, PNUD-UNPF, 2004, p. 1, Dirección URL: <http://www.undp.org/execbrd/adv2004-annual.htm>, [consulta: 19 de agosto de 2011].

nuevos bríos entre expertos, académicos y gobiernos cuando se cambió la denominación oficial de CTPD a Cooperación Sur-Sur⁶². Esa transformación, aunque nominal, significó el reconocimiento por parte del Sistema de Naciones Unidas que el tema había alcanzado un nivel aceptable de eficacia y de complementariedad con otros esfuerzos para alcanzar el desarrollo.

Cuadro 1. Los diez atributos de la Cooperación Sur-Sur

- 1) Similitud en cuanto a los desafíos de desarrollo que enfrentan los países a nivel local y global
- 2) Aspiraciones y experiencias comunes en cuanto a la construcción y el desarrollo de la nación
- 3) Semejanzas históricas y vínculos culturales
- 4) Proximidad geográfica
- 5) Ventajas demográficas
- 6) Marcos de cooperación e instituciones regionales e inter-regionales ya establecidos
- 7) Disponibilidad de capacidades de desarrollo relevantes
- 8) Respeto a la soberanía y al beneficio mutuo
- 9) Filosofía de "apoyar al vecino" en contraposición con la mentalidad de "dar ayuda por caridad"
- 10) Mayoría en número dentro de cualquier foro global

Fuente: Sitio Oficial del Sistema Económico latinoamericano (SELA). Dirección URL: http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/cap/n64/cap64-5.htm

Sin embargo, existen otras conceptualizaciones al margen del Sistema de Naciones Unidas, algunas de ellas provenientes de otras ideologías. Por ejemplo, la percepción de la República Popular China respecto a este tema se puso de manifiesto en el informe presentado en el XVI Congreso del Partido Comunista Chino, documento en el cual se formulaban los principios de la nueva dirección para la política exterior de aquel país asiático, donde se planteaba como objetivo “fortalecer la unión y la cooperación con los demás países del Tercer Mundo, fomentando la comprensión y la confianza recíprocas, intensificando la ayuda y el apoyo mutuos y ensanchando las áreas de cooperación, con el objeto de mejorar los resultados de la colaboración”⁶³. La perspectiva china sobre las relaciones con los países del Sur, al ser de orientación marxista-maoísta, sugiere –por lo menos como principio– una significación de trato

⁶² Asamblea General de Naciones Unidas, “Resolución 58/220. Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo”, [en línea], Nueva York, ONU, 2004, Dirección URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/58/220>, [consulta: 18 de agosto de 2011].

⁶³ Xu Shicheng, “La larga marcha Sur-Sur. China vis-à-vis América Latina”, *Foreign Affairs*, México, núm. 3, vol. 3, 2003, p. 95.

entre iguales. De acuerdo con la teoría de los Tres Mundos⁶⁴, propuesta por Mao Tse-Tung en 1974, China formaba parte del Tercer Mundo. Sobre esa base, la solidaridad entre países tercermundistas debe enfocarse en contrarrestar al sistema capitalista, de modo que la cooperación entre estos es casi natural e imperativa. Otra posible lectura viene dada por la teoría estructuralista de las relaciones internacionales, que defiende la idea de que el sistema funciona como un juego de suma cero donde hay un único ganador (centro) y un perdedor (periferia), es decir, que el sistema no genera en ningún caso intereses comunes⁶⁵. Desde este paradigma teórico, la CSS se explica como una vía alterna para atender los problemas comunes, dado que los países periféricos son los agentes de su propia transformación.

Como se puede notar, el concepto de CSS ha vivido un proceso de constante refinación. Desde su surgimiento en la década de los 60, la solidaridad entre países en desarrollo se ha mantenido en búsqueda de las buenas prácticas, con miras a replicar los casos exitosos de alianzas entre países que comparten los mismos desafíos. Como apunta Javier Surasky, se trata de una realidad en construcción, que permanece por ahora inasible, pero que brinda lecciones valiosas al ser realizada sobre la base de las diferencias de desarrollo sectoriales y relativas entre los cooperantes⁶⁶, lo cual multiplica el acervo de experiencias con las cuales trabajar.

Por último, es menester advertir que es común que se usen indistintamente los conceptos de cooperación vertical y horizontal como sinónimos de la Cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, respectivamente. Sin embargo, cabe hacer aquí una acotación; la idea de la CSS implica que se hable de la solidaridad entre países considerados en desarrollo, –Sur económico- en oposición al Norte desarrollado; mientras que el concepto de Cooperación Horizontal se refiere a la colaboración entre países semejantes en cuanto a recursos, poder y capacidades, no importando a dónde pertenezcan –Norte o Sur-. Significa que comparten el financiamiento, la responsabilidad y los riesgos de cooperar, opuesto a la idea tradicional y restrictiva de cooperación vertical (donde Norte es igual a donante y Sur a receptor).

⁶⁴ La teoría maoísta de los Tres Mundos fue expuesta por Deng Xiaoping en la ONU en 1974. De acuerdo con ella, Estados Unidos y la URSS integraban el primer mundo; fuerzas intermedias como el Japón, Europa y Canadá el segundo mundo; y América Latina, África y Asia constituían el tercero. *Ibid.* p.97.

⁶⁵ E. Barbé, *op. cit.* p. 70.

⁶⁶ Cfr. Javier Surasky, “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur: Presentación”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC, núm. 24, primavera-verano, 2009, pp. 166, 173.

1.3.2 Por su forma.

Económico-financiera.

La cooperación financiera es la vía más recurrente en el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo. Consiste en la transferencia de recursos financieros (créditos o donaciones) de un país desarrollado o a través de un organismo financiero multilateral a un país en desarrollo. El objetivo central es complementar o costear los esfuerzos y proyectos en materia de desarrollo.

La manera en la que esta financiación se lleva a cabo puede abarcar diversos ámbitos. De ese modo, dentro de la cooperación financiera se pueden incluir desde los microcréditos para pequeñas empresas, hasta créditos e inversión para actividades productivas; apoyo al presupuesto del país receptor u operaciones de recompra o condonación de la deuda; apertura de líneas de crédito para la adquisición de bienes y servicios o transferencias de capital en el marco de programas de estabilización macroeconómica (por ejemplo la financiación del Fondo Monetario Internacional, FMI).

Sin embargo, en la práctica, cabe una comprensión más amplia de esta modalidad. La historia de la cooperación se ha caracterizado por plantear “iniciativas cuyo objetivo era regular la actividad económica de manera que tuviera efectos distributivos más justos entre los países”⁶⁷. Este tipo de cooperación tiene por objetivo fortalecer los aparatos productivos y la infraestructura. La cooperación económica sigue la lógica que identifica al sector privado como vital para el desarrollo nacional. Por lo tanto, entre sus acciones constan la ayuda para mejorar la eficiencia y la competitividad de las empresas locales; la transferencia de *know-how*⁶⁸; apoyo institucional en pro de mejorar el sector productivo (impulso a reformas económicas y privatizaciones); proyectos de inversión y creación de sociedades (*joint-ventures*); y, promoción comercial de

⁶⁷ Karlos Pérez de Armiño (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, op. cit. p. 124.

⁶⁸ Por regla general la transferencia de *know-how* se entiende como cooperación técnica y se suele hablar de ella a la par de la transferencia de tecnología (entendida como el mero envío de conocimientos técnicos desde los países desarrollados hacia los países pobres). Sin embargo, J. A. Sanahuja y M. Gómez Galán incluyen a la transferencia de *know-how* tanto en la cooperación de tipo económico como dentro de la asistencia técnica, dado que el objetivo que ellos identifican para ambas es el de mejorar la eficiencia del tejido productivo. Cfr. J. A. Sanahuja, M. Gómez Galán, *op.cit.* pp. 25-29.

ambos cooperantes para abrir mercados. Sobra decir que este tipo de medidas pueden tener tanta o mayor trascendencia que la sola transferencia de recursos financieros.

Sin duda la cooperación eminentemente de carácter económico responde a la dinámica impuesta por el proceso de globalización que se intensificó desde la década de los noventa. Es decir, en un mundo en competencia, los Estados –y las empresas- buscan hacerse de socios para facilitar la paulatina (pero regulada) integración de los mercados “a través de la implementación de acciones destinadas a posibilitar la obtención de beneficios económicos indirectos en el mediano y largo plazo”⁶⁹.

No obstante que este tipo de transferencias dominan el panorama de la CID, no se puede afirmar que éstas vayan en consonancia con los principios éticos y fundamentales del sistema internacional de cooperación. En otras palabras, aunque no es una característica exclusiva de la cooperación económico-financiera, sino más bien del conglomerado de actividades para el desarrollo, en ocasiones la CID es susceptible –y de hecho así ha funcionado– a ser utilizada como un instrumento político y económico de los países donantes para promover sus intereses en los países receptores. A las ataduras políticas que acompañan a las acciones de cooperación internacional (ya sean económicas, financieras, técnicas, etc.) se les conoce como la condicionalidad de la ayuda⁷⁰. Ello indica que la ayuda sin condicionamientos es rara, pues los donantes ofrecen recursos, pero no lo dotan a los países de la libertad para emplearlos. Dadas estas motivaciones, los donantes suelen preferir otorgar su cooperación de manera bilateral, aunque esta condicionalidad no es excluyente, pues Instituciones Financieras Internacionales, como el Banco Mundial (BM) incurren en esta situación mediante los conocidos Préstamos de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loans*, SAL)⁷¹.

⁶⁹ Enrique O´Farril, *et al.*, “Cooperación económica” [en línea], Agencia de Cooperación Internacional de Chile, diciembre, 1999, Dirección URL: http://www.agci.cl/docs/biblioteca/documentos_agci/documento_de_trabajo_cooperacion_economica_espanol.pdf, [consulta: 22 de noviembre de 2010].

⁷⁰ La condicionalidad de la ayuda puede ser definida como “una oferta de donación de determinados insumos, con la finalidad de influenciar las políticas del receptor”. John P. Lewis, *Pro-Poor Aid conditionality*, Washington, Overseas Development Council, 1993, p.41, *apud.* Juan Pablo Prado Lallande, *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2009, p. 36.

⁷¹ Se trata de instrumentos financieros de desembolso rápido orientados a políticas y no a proyectos. Fueron creados en 1980 por iniciativa de Ernest Stern, Jefe de la División de Operaciones del BM. Los SAL consisten en préstamos

Bajo esta misma lógica se encuentra también el fenómeno de la ayuda ligada. Presente en la cooperación bilateral, supone el otorgamiento de créditos, pero condicionados a la compra de determinados bienes y servicios provenientes del país donante⁷². El CAD y sus miembros trabajan para reducir (eliminar) este tipo de ayuda de los indicadores internacionales de AOD.

Científico-tecnológica.

Este tipo de cooperación para el desarrollo se centra en la creación de sociedades de investigación entre países adelantados y países en desarrollo (representados por individuos o instituciones de sus respectivos países), con el objeto de generar conocimiento e innovaciones tecnológicas en algún área de la ciencia. La cooperación científico-tecnológica involucra el flujo de recursos, conocimientos y experiencias que persiguen dos objetivos: 1) contribuir al avance de la ciencia en beneficio de la humanidad, a través de una colaboración en el proceso de investigación con el propósito de complementar visiones y capacidades. El resultado esperado es generar nuevo conocimiento, renovar los paradigmas científicos o replantear los procesos; y, 2) complementar los esfuerzos de las naciones menos adelantadas para fortalecer su estructura productiva y científica, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología para cubrir necesidades y carencias de los países en desarrollo. Puede abarcar proyectos de investigación de interés mutuo o bien puede sólo estar basado en fortalecer las capacidades del receptor en las áreas que considere necesarias para su desarrollo.

Esta modalidad puede tener implicaciones negativas si no se alcanza un verdadero grado de cooperación. En ese caso, se estaría hablando de una simple transferencia de tecnología, la cual da lugar a una fuerte dependencia tecnológica del exterior, lo que conlleva un endeudamiento y el incremento de las desigualdades sociales, sin mencionar el abandono de estructuras y conocimientos tradicionales de producción, con el respectivo impacto cultural que ello implica.

de apoyo al presupuesto del gobierno receptor para la realización de reformas estructurales para complementar los programas de estabilización y ajuste del FMI. José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, España, Intermon-Oxfam, 2001, pp. 115-116.

⁷² K. Pérez de Armiño, *op. cit.* p. 124.

Educativa

Esta vertiente de la cooperación se ocupa de impulsar el intercambio de estudiantes, profesores y demás hombres de ciencia, con otros países, para “conocer y aprovechar, adaptándolas [a las características nacionales], sus orientaciones en materia de educación e investigación científica”⁷³. Por lo anterior se puede inferir que está íntimamente relacionada con la cooperación científico-tecnológica.

La cooperación en este ámbito tiene lugar primordialmente entre instituciones de educación superior. No obstante, el intercambio de expertos, estudiantes, académicos e investigadores mediante acuerdos auspiciados por gobiernos, empresas y organismos multilaterales amplía el espectro de ayuda en esta materia gracias a las becas (movilidad) y actividades de formación (asesorías, pasantías, cursos, talleres y seminarios).

Esta modalidad cooperativa es muy abierta respecto a los temas de incidencia. Puede dirigirse a programas de formación profesional o de educación básica; intercambio de experiencias de políticas educativas o estándares de evaluación⁷⁴; y, sobre temas específicos como la promoción de la lectura, posgrados conjuntos o estancias de perfeccionamiento de habilidades (idiomas, técnicas, etc.).

Cultural

El trabajo conjunto en materia de cultura se lleva a cabo mediante la realización de actividades que contribuyan a profundizar el conocimiento entre los países, con la debida consideración a las convenciones internacionales de las que son Parte. El objetivo de esta vertiente cooperativa es

⁷³ Dirección General de Relaciones Internacionales, *La cooperación educativa internacional de México 2001-2006*, México, Secretaría de Educación Pública, 2006, p. 15.

⁷⁴ A este respecto destaca, en el ámbito multilateral, la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El Sector Educación de dicha organización se ha propuesto: proporcionar una plataforma de liderazgo intelectual para el impulso de innovaciones y reformas educativas; anticipar y responder a las emergentes tendencias y necesidades en el área de la educación y formular recomendaciones de política educativa fundamentada en resultados de investigación; iniciar y promover el diálogo y el intercambio de información entre todos los protagonistas de la educación; promover el desarrollo e implementación de prácticas educativas exitosas y documentar y difundir dichas prácticas; y, desarrollar Estándares, Normas y Directrices en áreas claves de la educación. Fuente: Sitio oficial de la UNESCO, Dirección URL: <http://www.unesco.org/new/es/education/about-us/how-we-work/strategy/>. [consulta: 5 de julio de 2011].

estrechar los lazos y fomentar el intercambio y promoción de aspectos que conforman el patrimonio cultural de los cooperantes.

En el marco de los acuerdos de cooperación cultural se incluyen actividades como: el intercambio de especialistas, publicaciones y materiales; la enseñanza de la respectiva lengua, literatura y cultura; la creación de centros culturales; la difusión del arte mediante el intercambio de grupos artísticos y la participación, en actividades culturales y festivales internacionales en los campos de la artes plásticas, las artes escénicas y la música; el intercambio de experiencia y trabajo conjunto en materia de conservación y protección del patrimonio cultural; la prevención el tráfico de bienes, así como la colaboración en materia de protección de la propiedad intelectual; y, el intercambio y desarrollo de proyectos conjuntos en cine, radio, televisión e industrias culturales.

La cooperación cultural cumple una doble función. Primero, contribuye a la proyección de la imagen del país al exterior –favoreciendo su presencia en el escenario internacional–; y, en segundo lugar, concentra los esfuerzos de la comunidad internacional en la defensa y preservación de los valores, tradiciones y expresiones culturales endémicas de cada región. La cooperación cultural se incluye dentro de la CID gracias a los paradigmas modernos y más amplios del concepto de desarrollo.

Acción Humanitaria

Esta categoría se compone por el conjunto diverso de acciones de ayuda que responden a las necesidades generadas a partir de un momento coyuntural específico (catástrofe natural, guerra, epidemias o plagas). A través de la ayuda humanitaria la población afectada recibe la cooperación en forma de aquello que resulta más apremiante en su situación: agua y alimentos, atención médica y medicamentos, saneamiento, cobijo y seguridad.

Puede ser concedida de manera bilateral, mediante organismos especializados - a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o algún otro organismo regional-

u organizaciones no gubernamentales. Por regla general, para que se pueda hablar de una verdadera ayuda humanitaria, este tipo de ayuda debe cumplir con las condiciones de imparcialidad y no discrecionalidad, es decir, debe hacerse llegar a todos los afectados por igual y sin condicionamientos.

Dada las condiciones extraordinarias en las que se presenta, la acción humanitaria internacional tiene un carácter adicional respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, con lo que, en principio, se realiza con su venia, a petición suya ya bajo su supervisión estrecha, si bien en los noventa se abrió la puerta para obviar excepcionalmente estos requisitos⁷⁵.

Paralelamente, y según el uso coloquial, las aportaciones en especie se conforman de la ayuda que, con frecuencia, suele reducirse al ámbito alimentario, enmarcado en programas de lucha contra el hambre. Sin embargo, la gama de posibilidades susceptibles a ser incluidas en este tipo de aportaciones es enorme.

Esta modalidad puede o no tener lugar en momentos de emergencia. Es más viable, sobre todo entre países en desarrollo, pues no supone gastos fuera de los presupuestos de estos países. Se diferencia de la ayuda humanitaria en que esta apela a la condición de humanidad en un momento de necesidad extrema; mientras que las aportaciones en especie pueden ser utilizadas por los donantes como una estrategia para colocar sus excedentes agropecuarios.

1.3.3 Por el número de actores que involucra.

Bilateral

En el sistema internacional se habla de bilateralismo cuando dos actores de dicho sistema emprenden o acuerdan actividades conjuntas. Por extensión, en el subsistema de la cooperación internacional este tipo de cooperación puede darse ya sea entre dos Estados, un Estado y un actor no estatal, o entre dos actores no gubernamentales.

⁷⁵ K. Pérez de Armiño, *op. cit.* p. 1.

Multilateral

Se incluyen dentro de esta versión de cooperación las acciones y decisiones tomadas al interior de organismos internacionales, mecanismos de cooperación, foros y organismos especializados en cooperación internacional. También se incluyen dentro de esta las acciones emprendidas entre organismos internacionales y asociaciones regionales o mecanismos de colaboración regional o subregional, por ejemplo el foro entre América Latina y el Caribe y Europa (ALCUE).

Los mecanismos con los que opera este tipo de cooperación consisten en aportaciones a organismos multilaterales (Banco Mundial y/o Fondo Monetario Internacional). Estos a su vez canalizan estos flujos de ayuda mediante proyectos hacia países específicos y con planes delineados por los objetivos particulares de cada país en desarrollo.

Triangular

La cooperación triangular, si bien parecería una expresión más de la cooperación multilateral, se constituye como un ejercicio diferente. El término de triangular no hace referencia al número de actores involucrados, sino que, por el contrario, se refiere a los tres tipos de roles que se pueden desempeñar en esta modalidad cooperativa.

Como su nombre lo indica involucra un ejercicio a “tres bandas”. En él, dos de ellos fungen como donantes. Generalmente el papel de primer donante lo asume uno o varios países desarrollados, una organización de carácter multilateral o alguna Institución Financiera Internacional, aunque recientemente países de renta media han optado por impulsar esta vertiente cooperativa (por ejemplo, en América Latina, México, Brasil, Chile y Argentina han incrementado su participación en estas sociedades cooperativas⁷⁶).

El segundo lado o “pivote”, lo ocupa preferentemente otro país en desarrollo y de la misma región que el receptor final. Este país pivote debe contar con las capacidades para ofrecer

⁷⁶ Cfr. Cristina Xalma, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Estudios SEGIB, núm. 4, Madrid, noviembre, 2009, Secretaría General Iberoamericana, p. 82.

cooperación a otros países del Sur. Finalmente, el tercer lado de esta modalidad está representado por un país de desarrollo menor, que se constituye como el país receptor o socio⁷⁷.

El área de mayor incidencia de esta modalidad es la cooperación técnica. El objetivo es conseguir transferir experiencias de un país de desarrollo intermedio al receptor –un actor de desarrollo relativo menor– con la financiación, total o parcial, de un tercer socio.

Así, la premisa básica es la de alcanzar la eficiencia en la transferencia de experiencias y la complementariedad presupuestaria. Para los donantes tradicionales, esta modalidad es una herramienta para mantener su trabajo bilateral sin faltar a los compromisos de la Declaración del Milenio; y, para los países en desarrollo, supone una actuación más efectiva y acorde con la realidad de los receptores, además de que permite impulsar proyectos de mayor duración y envergadura⁷⁸.

1.3.4 Por las obligaciones que genera.

Reembolsable

Se refiere a los préstamos y créditos concedidos a países en desarrollo por organismos financieros internacionales o países donantes. El carácter reembolsable de esos recursos se refiere al pago de la deuda contraída con los prestamistas por concepto de esta, con un interés de carácter concesional previamente acordado por las partes.

No-reembolsable

La cooperación no reembolsable se constituye con carácter de concesionalidad total. Gracias a esta característica, los receptores no están obligados a restituir la ayuda recibida. Consiste en donaciones, financieras o en especie, otorgadas indistintamente en momentos de emergencia o como parte de aportaciones regulares, como la AOD de los países miembros de la OCDE.

⁷⁷ Cabe destacar que, motivados por la intención de modificar los patrones tradicionales de cooperación, en la actualidad se prefiere el empleo del término de socios, en sustitución de las otrora utilizadas de receptor y donante.

⁷⁸ *Ídem.*

De manera particular, la cooperación técnica queda inscrita en esta modalidad, pues es concedida dentro de acuerdos que especifican quien cubrirá los costos de operación, mas no consideran la retribución.

1.4 La cooperación técnica: el fortalecimiento de capacidades como objeto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Al igual que en el caso del concepto de CID, donde no existe una definición absoluta y generalizada, la definición de cooperación técnica (CT) también es susceptible a cambios, malas interpretaciones o errores, de acuerdo a quién y con qué objetivos trazan esta definición.

Como un primer acercamiento al concepto, Martínez Lage y Martínez Morcillo proponen que dentro de este tipo de cooperación se pueden englobar acciones de todo tipo que los Estados lleven a cabo para “intercambiar conocimientos científicos y técnicos con objeto de mejorar el nivel de desarrollo de la ciencia y la tecnología en sus respectivos países”⁷⁹. Sin embargo, tras una revisión crítica del enunciado anterior se pueden hacer varias anotaciones. El objetivo que se le atribuye a la CT en la definición propuesta coincide con el espíritu de la CID. El problema viene cuando, con este intercambio de conocimientos, se mezclan elementos ajenos a las características propias del carácter técnico. La cooperación en materia de ciencia y tecnología corresponde a otra modalidad de CID.

Es preciso señalar que ambas, tanto la cooperación técnica como la cooperación científico-tecnológica, son realizadas en aras de facilitar las habilidades y las capacidades en los países receptores para así gestionar su propio desarrollo y el de su población. La diferencia fundamental radica en la preparación de los socios cooperantes y el nivel de especialización de la investigación a desarrollar. Es decir, la cooperación científico-tecnológica se da entre expertos o instituciones de investigación con miras a ampliar el estudio y/o aplicación de alguna rama de la ciencia. Mientras que la CT va encaminada a la formación y mejora de individuos e instituciones, en niveles más básicos y, sobre todo, más diversos del conocimiento.

⁷⁹ Santiago Martínez Lage, Amador Martínez Morcillo, *Diccionario diplomático Iberoamericano*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1987, p. 41.

En este mismo orden de ideas va la definición que de cooperación técnica da la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México. Por motivos de estructura institucional, de acuerdo al organigrama actual de la Secretaría en cuestión, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) es la responsable de las actividades de cooperación técnica. En función de ello, la definición a partir de la cual se guía la cooperación mexicana en esta modalidad dice:

La cooperación técnica y científica involucra el flujo de recursos, conocimientos, pericias, tecnologías y experiencias; permite vincular las capacidades nacionales a las capacidades internacionales en los ámbitos más diversos; conjuga mecanismos de asociación para desarrollar y extender la frontera del conocimiento científico y propicia el desarrollo conjunto de productos tecnológicos. [...] la cooperación técnica y científica (CTC), [...] contribuye a la incorporación del país a la dinámica de un proceso internacional caracterizado por el vertiginoso avance del conocimiento científico, el cambio tecnológico y la consecuente transformación de las técnicas productivas⁸⁰.

En esta definición se nota, una vez más, la vinculación entre ciencia y técnica debido al diseño institucional de la SRE. No obstante que aspira erróneamente, igual que la definición anterior, a alcanzar resultados en innovación y tecnología, al menos si explicita los “objetos” a intercambiar para cooperar (conocimientos, pericias, experiencias, etc.). Además, aunque no manifiesta propiamente en qué consiste este tipo de cooperación y cuáles son los instrumentos para aplicarla, al menos incluye una noción de complementariedad entre las capacidades nacionales y aquellas provenientes del exterior. Finalmente, es de destacar la intención enfática de incluir a México en las revoluciones científicas y los adelantos tecnológicos, para compensar la marginación y el atraso en estos ámbitos. Sin embargo, las consecuencias de este enfoque llevan a que no se le dé la importancia necesaria al desarrollo de otros campos susceptibles a atraer asistencia y capacitación.

Un pronunciamiento más descriptivo sobre la cooperación técnica es el que maneja el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El CAD especifica que la cooperación técnica incluye: a) las subvenciones que se otorgan a los nacionales de países receptores de ayuda que reciben educación o formación en su

⁸⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Cooperación técnica y científica mexicana”, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Dirección URL: <http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/ctc-mexicana/ctc-mexicana>, [consulta: 30 de junio de 2011].

país o en el extranjero, y b) los pagos a consultores, asesores y personal similar, así como profesores y administradores que prestan servicios en los países receptores (incluyendo el costo de los equipos asociados)⁸¹.

La definición del CAD es de carácter operativo. Es decir, sin cargas aspiracionales, describe qué incluye esta modalidad cooperativa. Pese a este carácter práctico, esta definición carece de un planteamiento acerca de los fundamentos y de los objetivos que debe buscar la cooperación técnica.

En este sentido, la definición que rige la cooperación técnica de Brasil, a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), funge como un tipo de síntesis de las dos vertientes conceptuales antes expuestas. De este modo, para la ABC, la cooperación técnica:

[...] es una importante herramienta de desarrollo, ayudando a un país para promover cambios estructurales en sus sistemas de producción como una forma de superar las limitaciones que dificultan su crecimiento natural. Los programas ejecutados bajo su égida permiten transferir conocimiento, experiencias exitosas y equipo sofisticado, lo que contribuirá a la formación de recursos humanos y el fortalecimiento institucional en el país receptor para poder dar un salto de calidad de carácter duradero⁸².

Un análisis minucioso de esta definición permite identificar elementos constantes en otros acercamientos. El primero de ellos es la intención de promover el desarrollo. El énfasis en esta noción de CT se pone en el resaltar que el fin último es el de alcanzar el desarrollo sostenido y endógeno de los países menos adelantados. Pese a ello, cabe señalar que la CT no se dirige exclusivamente para esos países. Los países más adelantados pueden ejecutar acciones de cooperación técnica entre sí con intención de mejorar sus procesos productivos y de formación. Lo que tampoco excluye la posibilidad (más remota) de que este tipo de cooperación pueda darse a la inversa, es decir, de un país en desarrollo hacia uno más adelantado.

⁸¹ CAD, “DAC Glossary of Key Terms and Concepts”, [en línea], OCDE, Dirección URL: http://www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_201185_37690148_1_1_1_1,00.html, [consulta: 23 de octubre de 2010].

⁸² Agencia Brasileña de Cooperación, “Cooperação técnica. Introdução”, [en línea], MRE, Dirección URL: <http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp>, [consulta: 30 de junio de 2011].

Un segundo elemento destacable de esta definición es que amplía la gama de bienes a intercambiar. En ella se incluyen bienes intangibles (conocimientos y experiencias) y bienes tangibles (equipo).

Por otro lado, identifica a la formación de recursos humanos (desarrollo de capacidades) y el fortalecimiento institucional como instrumentos para alcanzar una situación de progreso sostenido. El aumento de habilidades individuales está vinculado al concepto de capital humano⁸³, el cual, en conjunción con el trabajo en pro de reducir las vulnerabilidades institucionales (de gestión, administración y planeación) se traduce en el aumento de la capacidad de absorción de la ayuda por parte de los países receptores. El concepto de capacidad de absorción es cercano a otro de acuñación más reciente: la eficacia de la ayuda. La diferencia fundamental estriba en que el segundo pugna por el uso eficiente de los recursos, sobre todo ante la reducción de los mismos destinados a esta, mientras que el primero, más relacionado con el carácter formativo de la CT, enfatiza que a mayor nivel de cualificación técnica la implementación de los programas de cooperación se vuelve más eficiente y su aprovechamiento y posibilidad de reproducción son mayores.

Los proyectos de CT comprenden una amplia gama de actividades. No existe un catálogo estricto de las acciones a través de las cuales se pueda dar este intercambio de conocimientos. Sin embargo, se pueden identificar diversas manifestaciones que van desde las asesorías y cursos hasta programas de becas y apoyo al diseño de políticas (Cuadro 2). Por ejemplo, se pueden tomar las modalidades que la SRE de México señala como los medios para cooperar, en las cuales queda clara la amplitud de temas, posibilidades y combinaciones de acuerdo a las necesidades identificadas por los países, las cuales son plasmadas en los programas, proyectos y acciones puntuales de cooperación⁸⁴.

⁸³ El capital humano se define como los conocimientos, las habilidades, las competencias y los atributos encarnados en individuos que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico. Brian Keeley, *Human Capital. How what you know shapes your life*, Francia, OCDE, 2007, p. 29. La idea de capital humano viene de las ciencias económico-administrativas y vincula a este con la educación. De manera general se puede decir que el capital humano es un bien intangible de una empresa/país y que a mayores niveles de preparación mayor es el nivel de productividad. El impacto de incrementar el capital humano permite, por un lado, a las personas acceder a niveles superiores de ingreso y, por otro, contribuye al crecimiento económico del país.

⁸⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Modalidades de cooperación técnica y científica mexicana”, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Dirección URL: <http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/ctc-mexicana/modalidades>, [consulta: 4 de julio de 2011].

Cuadro 2. Modalidades de cooperación técnica.

Modalidad de CT	Descripción.
Estancias cortas y cursos técnicos	Cursos y estancias cortas que fortalecen los conocimientos de expertos en áreas específicas y su finalidad en el mayor de los casos es la actualización y el aprendizaje de nuevas técnicas, para aplicarse en sus países de origen.
Estudios de prefactibilidad y factibilidad	Estudios que se realizan ex ante de la negociación de algún proyecto, con la finalidad de asegurar que su impacto sea el adecuado en todos los aspectos que el proyecto o la acción implique; además de prever que el proyecto sea socialmente rentable y las condiciones en las que se realice sean las óptimas.
Formación de recursos humanos	Implica la movilidad de personal, en pasantías con el fin de capacitarse y especializarse en alguna materia científica o técnica, y así aplicar los conocimientos adquiridos en su país de origen.
Intercambio de expertos	Intercambio de personal altamente capacitado, a fin de aprovechar el expertise adquirido para proyectos de cooperación técnica y científica en terceros países. Con esta práctica se hace extensivo el conocimiento de técnicas y tecnologías nuevas que ayuden al desarrollo económico y social de un país, además de fortalecer la capacidad científica y tecnológica del mismo.
Intercambio de información, documentación y materiales	Intercambio de conocimiento en material, documentos o informes, a fin de que las experiencias anteriores debidamente documentadas sirvan de marco o complemento para la realización de nuevos proyectos. De esta forma se maximiza el potencial del conocimiento y la información para coadyuvar al desarrollo de las sociedades.
Investigación conjunta	Implica la movilidad intermitente de expertos de dos o más países para realizar trabajos conjuntos de investigación y desarrollo, con la finalidad de que los resultados de dichos esfuerzos tengan resultados beneficiosos para todas las partes.
Misiones de prospección y diagnóstico	Estudios que tienen la finalidad de definir la situación de un sector o tema específico para el desarrollo, identificar problemáticas, recursos, posibles soluciones y factores de riesgo, considerando el grado de pertinencia, efectividad y éxito de los proyectos de cooperación.
Reuniones y seminarios-taller	Espacios donde se abordan temas que atañen a la cooperación, se hacen las propuestas de nuevos proyectos, además de discutir la forma en que se pueden mejorar los mecanismos de interacción de la cooperación.

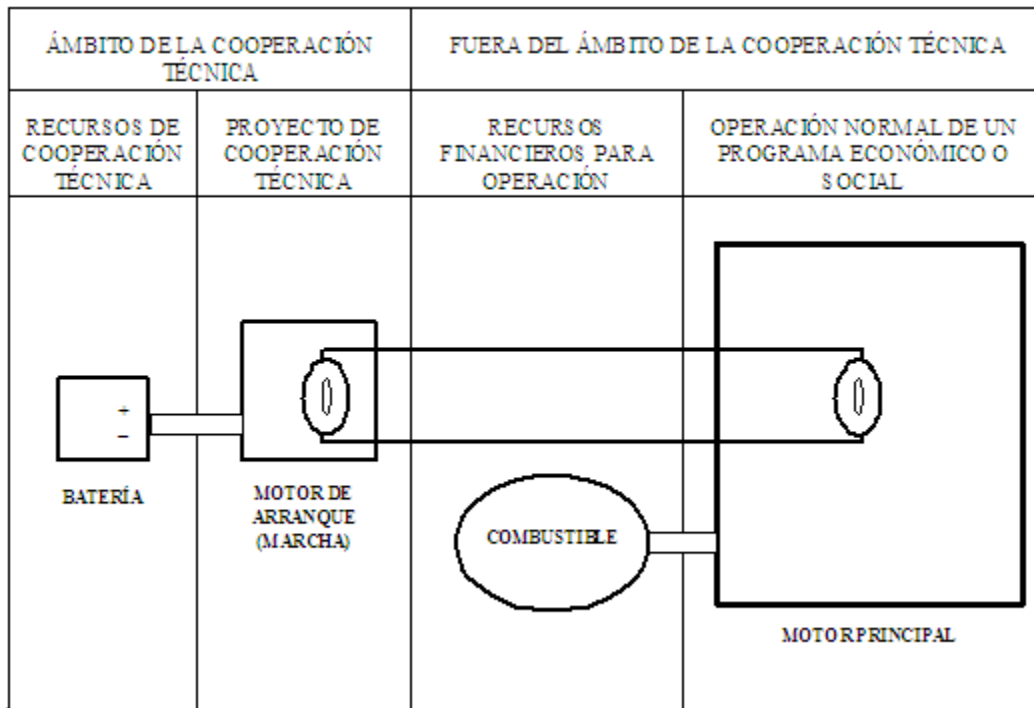
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DGCTC de la SRE.

La financiación de este tipo de cooperación puede también realizarse por la vía multilateral, mediante organizaciones internacionales. En tal caso los programas son financiados con el presupuesto de la organización. Si la cooperación se lleva a cabo entre dos Estados, ésta se materializa con la firma de tratados bilaterales, donde se prevén los planes de acción, las condiciones y la fuente del financiamiento.

Usualmente los prestadores de este tipo de cooperación internacional son los países desarrollados, creadores y poseedores tradicionales de los conocimientos y la tecnología. Sin embargo, se han incrementado las acciones de prestación y recepción de asistencia técnica con

independencia al grado de desarrollo de los Estados cooperantes, impulsando la cooperación entre países en desarrollo a partir de la experiencia y las capacidades adquiridas como receptores y de los conocimientos tradicionales de esos países.

Figura. 1 El papel de la Cooperación Técnica.



Fuente: Documentos de trabajo de la DGCTC de la SRE

La Figura 1 presenta una analogía entre el funcionamiento de un motor y el rol de la cooperación técnica. A partir del mencionado esquema se puede apreciar como un proyecto sirve para poner en marcha un gran programa, de modo que cuando éste arranca se deben detener el proyecto y los recursos que lo impulsaban. Hecho eso, es mediante los recursos de operación del programa que se genera la operación del mismo. En cualquier caso, sería una disfuncionalidad pretender usar los recursos de CT (batería) para operar el programa (motor principal). Así, queda de manifiesto que la CT debe asumir un papel embrionario. Es decir, el intercambio que implica la CT debe ser un medio que refuerce y acompañe procesos ya activados.

Con el marco conceptual de la presente investigación establecido, el siguiente capítulo abordará el recorrido de la agenda internacional de cooperación para, posteriormente, analizar la manera en que Brasil se ha insertado en ella, primero como receptor y luego como donante.

2. La arquitectura del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo

“¿Y quién te ha dicho que los dioses no pueden cooperar con nosotros aun en lo que depende de nosotros?”⁸⁵.
Marco Aurelio

2.1 El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo: viejos escenarios, nuevos actores.

El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID) no nació, de una vez y para siempre, con una única y absoluta estructura. Por el contrario, el entramado actual de relaciones de cooperación internacional orientado al desarrollo de los pueblos menos adelantados es resultado de años de prueba y error, sin llegar –todavía–, a un resultado perfecto, eficaz, incluyente y consensuado.

En palabras de Stephen D. Krasner, los regímenes internacionales son “el conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, leyes, y procesos de toma de decisión sobre los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales (incluye actores, prácticas, conferencias, etc.)”⁸⁶. Con base en esa idea, podemos afirmar que el SCID se constituye como uno de ellos. Si bien existe el andamiaje de este régimen y, en general, se puede hablar de un consenso internacional a favor del desarrollo y la cooperación internacional, no se puede hablar de que exista un ente que gobierne a este. El SCID es proporcionalmente anárquico al sistema internacional.

No obstante esta situación, no se puede alegar el hecho de que existen países que ejercen cierto liderazgo en el trazo de las directrices internacionales de la ayuda, en función de la AOD total que destinan. Tal es el caso de Estados Unidos, Japón y los países *Nordic Plus*⁸⁷. Dado el

⁸⁵ Antonio Gómez Robledo, *Marco Aurelio: pensamientos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 106.

⁸⁶ Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Estados Unidos, Ithaca-Cornell University Press, 1983, p. 2.

⁸⁷ Constituido por Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Irlanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido. El *Nordic Plus* ha tenido un papel decisivo en el impulso a procesos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la

estrecho número de países en esta posición es que, instituciones como el CAD de la OCDE, carecen de la representatividad suficiente, motivo por el cual son cuestionadas y sus políticas no siempre son aceptadas.

Pese al impulso que ha recibido la cooperación internacional, no se ha olvidado que la tarea de “desarrollar” compete eminentemente a las autoridades e instituciones nacionales al interior de cada Estado. Como se ha señalado, la CID debe actuar exclusivamente como un instrumento complementario de esos esfuerzos domésticos y bajo ninguna circunstancia debe sustituir o influir ni el liderazgo ni la responsabilidad de los gobiernos nacionales.

Esta alianza internacional pro desarrollo se ha constituido como un nuevo conglomerado de actores, reglas y procedimientos que regulan esta actividad. Es posible hablar entonces de un sistema de CID –por su complejidad e interdependencia–, de tal modo que por éste se entienda:

[...] al conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional⁸⁸.

Como quedó enunciado en la definición citada, al respecto de este esfuerzo conjunto, al igual que el sistema internacional, el sistema de cooperación internacional se caracteriza por su pluralidad. Si bien en un principio los acuerdos de cooperación se limitaban a las relaciones entre gobiernos, hoy los actores o agentes se han diversificado. Es importante destacar que, no obstante la multiplicación de actores involucrados, esta ayuda sigue estando sujeta a la voluntad de los cooperantes, con base en los intereses económicos, en los resultados obtenidos o en los beneficios esperados (discrecionalidad de la ayuda).

Declaración de París (DP), dos elementos centrales de la “normativa” actual del sistema de ayuda. Christian Freres, “Reflexiones acerca de la arquitectura internacional de la ayuda” en Christian Freres (dir.), Ignacio Martínez, Oscar Angulo, *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, España, Fundación Carolina-CeALCI, 2010, p. 16.

⁸⁸ Juan Pablo Prado Lallande, Luis Ochoa Bilbao, *op.cit.*, p. 42.

Se entiende por agente o actor de cooperación a “cualquier organismo gubernamental, instancia multilateral, organización no gubernamental, entidad empresarial o incluso persona física o jurídica, que lleve a cabo actividades incluidas en la cooperación para el desarrollo”⁸⁹. De esa manera, hoy se cuentan entre estos agentes a organizaciones internacionales y a otros actores no gubernamentales por igual.

Cuadro 3. Actores o agentes de cooperación internacional para el desarrollo.

	Donantes	Receptores
Públicos	Estados (Ministerios, Secretarías, Agencias de cooperación) Entidades subestatales (ayuntamientos, gobiernos locales) Instituciones Financieras Multilaterales Instituciones No Financieras Multilaterales (ONU) Organizaciones Internacionales de Integración	Estados (Ministerios, Secretarías, Agencias de cooperación) Administraciones locales Organizaciones Regionales de Cooperación
Privados	Sociedad Civil (Fundaciones) Empresas Organizaciones No gubernamentales (ONG) Sindicatos Universidades Individuos	Organizaciones No gubernamentales (ONG) Movimientos sociales Asociaciones Individuos Comunidades locales

Fuente: Bruno Ayllón, “La Cooperación Internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Carta Internacional*, São Paulo, USP-Política Internacional, septiembre, 2001, p. 12.

A partir del Cuadro 3 se puede observar la primera gran distinción entre actores públicos y privados. Esta primera diferencia evidencia la diversidad de naturaleza y funciones, de estrategias y fines, existente en el sistema internacional de cooperación. Esta variedad es reflejo del sistema internacional. Se trata de una realidad descentralizada, pero no anárquica⁹⁰. Muestra de ello son la gran cantidad de principios, reglas, procedimientos comunes de actuación y el gran número de tratados firmados en este ámbito.

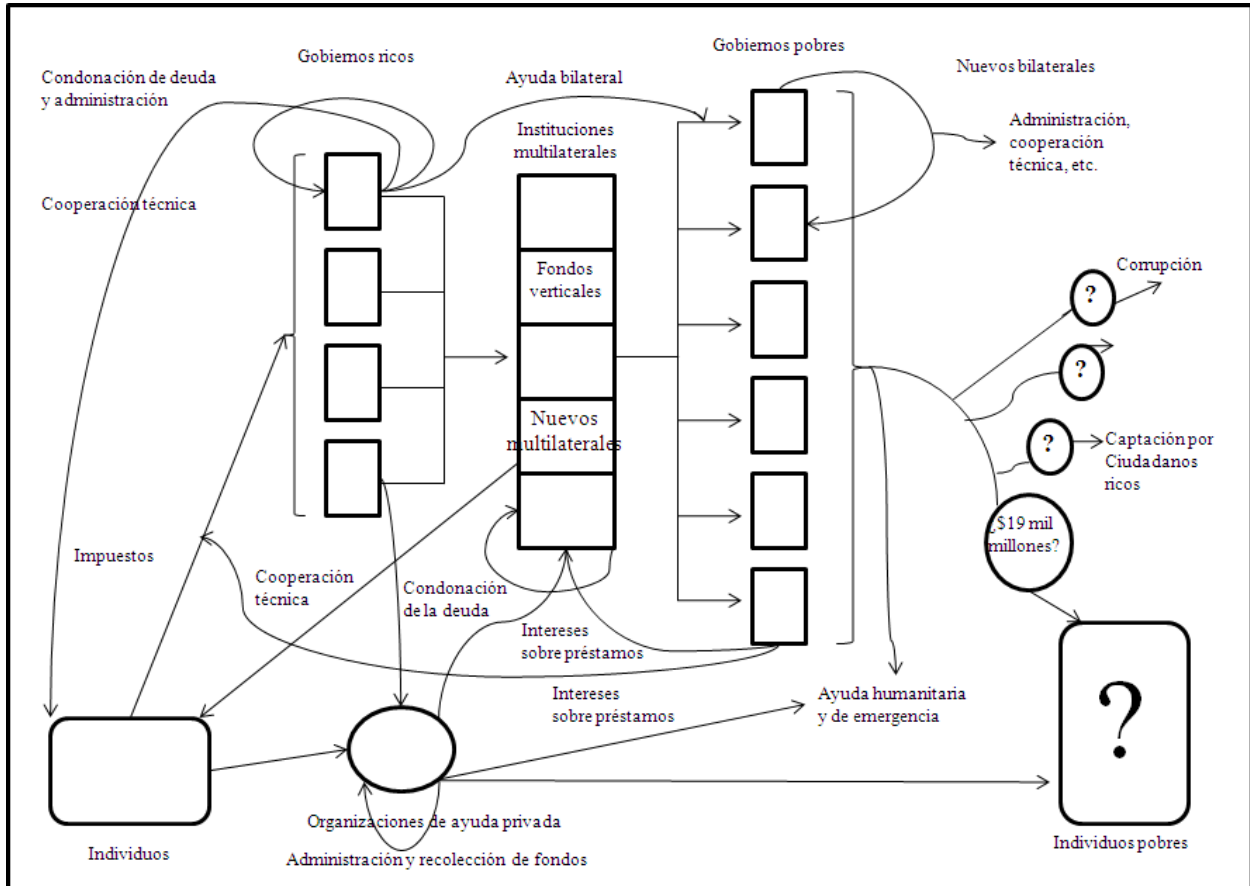
La arquitectura tradicional de la CID surgió en los años de la posguerra. En aquellos años iniciales estaba integrada, esencialmente, por los donantes bilaterales, los organismos

⁸⁹ G. Andrés López; I. Molina de la Torre, *op. cit.* p. 148.

⁹⁰ M. Gómez Galán; J. A. Sanahuja, *op. cit.* p. 22.

multilaterales y los gobiernos receptores. Con el paso de los años, dicha estructura se fue adaptando a los cambios en la agenda. Por ese motivo es que, desde su creación, el número de actores –e interconexiones entre ellos– se fue multiplicando, modificando de una manera muy significativa el sector de la ayuda. En la Figura 2 se puede notar claramente la complejidad de la red internacional de ayuda, en el cual figuran países donantes y receptores; agencias de ayuda bilateral y multilateral; donantes miembros del CAD y países donantes extra-CAD; agentes de ayuda extraoficial y privada; agentes de cooperación regional e inter-regional y organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), etc. La reconfiguración drástica del SCID sirve como evidencia acerca del nivel de especialización y alcance que posee éste actualmente.

Figura 2. Arquitectura actual del SCID.



Fuente: Homi Kharas, “La ayuda al desarrollo en el siglo XXI”, *Sistema*, Madrid, núm. 213, noviembre, 2009, p. 5.

Toda esta estructura básica está inspirada y sostenida por las instituciones emanadas de los acuerdos de paz. Así, en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, se establecía que

“promover el progreso y un mejor nivel de vida para todos los pueblos”⁹¹ era una de las motivaciones y de los objetivos del nuevo orden internacional.

Sin embargo, las bases de la arquitectura de la ayuda actual se sentaron tras la Segunda Guerra Mundial con la creación de las instituciones de Bretton Woods y con el éxito del plan de recuperación económica para Europa (Plan Marshall).

Hernán Santa Cruz, diplomático chileno ante las Naciones Unidas a partir de 1947, quien propuso en ese mismo año la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y que formó parte del Comité redactor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, resume el surgimiento de estas instituciones afirmando que:

Ya desde 1942 el Gobierno de Estados Unidos y algunos de sus aliados analizaban la posibilidad de crear, al término de la guerra, instituciones de carácter financiero, tanto para hacer frente a los gastos de reconstrucción como para construir un orden monetario que asegurara la estabilidad económica mundial. El 1 ° de Julio de 1944, invitados por el presidente Roosevelt, 44 países –miembros asociados de las Naciones Unidas- iniciaron en Bretton Woods, estado de New Hampshire, una conferencia en la cual se formularían propuestas para establecer un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco Mundial) y un Fondo Monetario Internacional.

[...]La conferencia terminó el 22 de julio y aprobó en su Acta final los proyectos de Convenio Constitutivo de ambas instituciones que se sometieron a la ratificación de los gobiernos. Estos convenios entraron en vigencia el 27 de diciembre de 1945 y las instituciones creadas iniciaron sus actividades en marzo del año siguiente⁹².

Con esa misma finalidad, al mismo tiempo se implementó el mencionado Plan Marshall (1948–1952)⁹³. El Plan fue planteado para rehabilitar a las economías debilitadas a consecuencia de la guerra y dejó una huella en los esquemas de ayuda internacional. Éste sirvió como ejemplo del

⁹¹ ONU, “Carta de las Naciones Unidas” en Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 2003, p. 424.

⁹² Hernán Santa Cruz, *Cooperar o perecer 1941-1960. El dilema de la comunidad mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo I, 1984, pp. 86-87.

⁹³ Por medio de éste Plan, Estados Unidos canalizó a Europa Occidental en únicamente cuatro años 13300 millones de dólares, de los cuales sólo el 15 % sería reembolsable en un plazo de 50 años. Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, México, Porrúa, Tomo II, 2002, p. 627. Resulta claro el uso ideológico-político como parte de la estrategia de contención al bloque socialista de sus autores intelectuales y materiales, pues fue pensado para “preservar la democracia en Europa occidental, para vencer la desesperanza y ofrecer una salida”. Henry Kissinger, “Un Plan Marshall para América Latina”, *Economía Informa*, núm. 131, agosto, 1985, México, Facultad de Economía-UNAM, p. 4.

benéfico impacto de los flujos de ayuda externa. Tal ejemplo motivó a otras regiones, de manera destacada a América Latina, a solicitar planes similares; tal y como sucedió durante la Novena Conferencia de los Estados Americanos celebrada en Bogotá en 1948, donde las delegaciones latinoamericanas “enfrentaron un seco y definitivo rechazo del Secretariado de Estado de Estados Unidos”⁹⁴.

El anterior repaso por los elementos que dieron forma a la sociedad internacional de la posguerra permite observar los rasgos que definieron las relaciones internacionales en los años subsecuentes. Es decir, es claro que fueron, fundamentalmente, tres las metas básicas que configuraron las políticas exteriores de los aliados occidentales: la reconstrucción económica y política de Japón y Europa; la contención al comunismo; y, en segundo término, el desarrollo internacional.

A este respecto, Steven W. Hook señala que el régimen contemporáneo de CID se consolidó rápidamente durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, gracias al desarrollo de tres fenómenos correlacionados entre sí: 1) la asistencia para el desarrollo fungió como una extensión del quiebre ideológico entre Este y Oeste; 2) la emergencia de la cooperación Norte-Sur privilegió al crecimiento económico, pues entendía a éste como un prerequisite para el desarrollo democrático del mundo en desarrollo; y, 3) la formación del régimen de CID coincidió con los procesos de descolonización entre 1945 y 1965⁹⁵.

El éxito en los primeros dos objetivos es inobjetable. Sin embargo, el tema del desarrollo continúa lejos de ser alcanzado. Por ese motivo, es preciso encontrar el marco donde el desarrollo encontró más eco: la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La Carta fundacional de esta Organización, redactada durante la reunión en San Francisco, California, contempla desde su artículo 1º, como uno de sus propósitos elementales –y por tanto uno de sus instrumentos básicos–:

[...] realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el

⁹⁴ H. Santa Cruz, *op. cit.*, p. 320.

⁹⁵ Cfr. Steven W. Hook, *National Interest and Foreign Aid*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, p. 22.

desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión⁹⁶.

Con ese fin, la estructura elemental de la cooperación internacional en aras del desarrollo, viene dada a partir de la Carta de San Francisco. En ella se explicitan los principios rectores, definiendo los objetivos a partir de la consideración de su eficiencia e impacto en la creación de las condiciones de estabilidad.

De este modo, en el capítulo IX, dedicado a la Cooperación Internacional Económica y Social, en su artículo 55, la Carta establece que:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades⁹⁷.

El mismo artículo noveno especifica a través de quiénes y de qué manera el sistema de Naciones Unidas- constituido por las Naciones Unidas, sus organismos especializados y sus programas y fondos- se coordinará para promover los objetivos económicos y sociales (Art. 57).

Del mismo modo, en el artículo 60 delega la autoridad y responsabilidad por el desempeño de las funciones en esta materia al Consejo Económico y Social (CES)⁹⁸, el cual, a su vez tiene a su cargo Órganos subsidiarios (Cuadro 4). Durante todo el año los órganos subsidiarios que llevan a cabo la labor del Consejo sesionan periódicamente y lo mantienen informado.

⁹⁶ M. Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 424.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 438.

⁹⁸ El Consejo Económico y Social (ECOSOC por sus siglas en inglés) está integrado por cincuenta y cuatro miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General. Para ampliar la información sobre sus funciones y poderes, procedimientos de votación y elección remitirse a la “Carta de las Naciones Unidas” art. 61 al 72.

Cuadro 4. Órganos subsidiarios del CES.

Tipo.	Nombre.				
Comisiones orgánicas*	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Estadística • Comisión de Población y Desarrollo • Comisión de Desarrollo Social • Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer • Comisión de Estupefacientes • Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal • Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo • Comisión sobre el Desarrollo Sostenible • Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques 				
Comités permanentes	<ul style="list-style-type: none"> • Comité del Programa y de la Coordinación • Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales • Comité Encargado de las negociaciones con las organizaciones intergubernamentales 				
Organismos permanentes de expertos	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> Órganos integrados por expertos gubernamentales </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Comité de Expertos en Transporte de Mercaderías Peligrosas y en el Sistema Mundialmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos • Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes • Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> Órganos de expertos compuestos por miembros que prestan servicios a título personal </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Comité de Políticas de Desarrollo • Comité de Expertos en Administración Pública • Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación • Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales • Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas </td> </tr> </table>	Órganos integrados por expertos gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Expertos en Transporte de Mercaderías Peligrosas y en el Sistema Mundialmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos • Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes • Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos 	Órganos de expertos compuestos por miembros que prestan servicios a título personal	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Políticas de Desarrollo • Comité de Expertos en Administración Pública • Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación • Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales • Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas
Órganos integrados por expertos gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Expertos en Transporte de Mercaderías Peligrosas y en el Sistema Mundialmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos • Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes • Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos 				
Órganos de expertos compuestos por miembros que prestan servicios a título personal	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Políticas de Desarrollo • Comité de Expertos en Administración Pública • Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación • Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales • Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 				

*La Comisión de Derechos Humanos formó parte del ECOSOC hasta el año 2006, cuando la Asamblea General creó el Consejo de Derechos Humanos. Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada del Centro de Información de Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/ecosoc.htm>

Como foro central y origen de recomendaciones normativas de carácter económico y social, el CES desempeña una función fundamental en la tarea de fomentar la cooperación internacional para el desarrollo y en la búsqueda del consenso internacional necesario para enfrentar los desafíos de la globalización.

Es de subrayar que el rango de acción del CES y de sus Órganos subsidiarios está condicionado, desde su aparición (y desde la fundación misma de la ONU en 1945) a dos cuestiones básicas: 1) la voluntad política de los Estados miembros para apoyar al CES; y, 2) de las aportaciones financieras otorgadas por los mismos miembros⁹⁹. Estas limitantes políticas y económicas han detenido en gran medida la labor, en general de las Naciones Unidas y sus Organismos Especializados (Cuadro 5), pues, sin un estatus que le permita imponer y no sólo emitir recomendaciones, sus posibilidades de incidir verdaderamente en el desarrollo se ven mermadas.

⁹⁹ Juan Pablo Prado Lallande, “El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas: las reformas necesarias” en María Cristina Rosas, *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?*, México, UNAM-ANU, 2005, pp. 211-212.

Cuadro 5. Organismos especializados del sistema de Naciones Unidas.

Nombre	Función
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Formula políticas y programas para mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de empleo y establece normas de trabajo aplicadas en todo el mundo.
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	Colabora en el mejoramiento de la productividad agrícola, la seguridad alimentaria y las condiciones de vida de las poblaciones rurales.
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Promueve la educación para todos, el desarrollo cultural, la protección del patrimonio natural y cultural del mundo, la cooperación científica internacional, la libertad de prensa y las comunicaciones.
Organización Mundial de la Salud (OMS)	Coordina programas encaminados a solucionar problemas sanitarios y a lograr los más altos niveles de salud posibles para todos los pueblos. Entre otras cosas, se ocupa de la inmunización, la educación sanitaria y el suministro de medicamentos esenciales.
Banco Mundial (BM)	Proporciona préstamos y asistencia técnica a los países en desarrollo para reducir la pobreza y promover el crecimiento económico sostenible.
Fondo Monetario Internacional (FMI)	Facilita la cooperación monetaria internacional y la estabilidad financiera y sirve de foro permanente para la celebración de consultas, el asesoramiento y la asistencia sobre cuestiones financieras.
Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI)	Establece las normas internacionales necesarias para la seguridad y la eficiencia del transporte aéreo y actúa de coordinadora de la cooperación internacional en todas las esferas de la aviación civil.
Unión Postal Universal (UPU)	Establece normas internacionales para los servicios postales, proporciona asistencia técnica y promueve la cooperación en asuntos postales.
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	Promueve la cooperación internacional para el mejoramiento de las telecomunicaciones de todo tipo, coordina el uso de frecuencias de radio y televisión, promueve medidas de seguridad y realiza investigaciones.
Organización Meteorológica Mundial (OMM)	Promueve la investigación científica sobre la atmósfera y el cambio climático y facilita el intercambio mundial de datos meteorológicos.
Organización Marítima Internacional (OMI)	Promueve el mejoramiento de los procedimientos navieros internacionales y de las normas de seguridad marítima y la reducción de la contaminación marina causada por barcos.
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	Promueve la protección internacional de la propiedad intelectual y fomenta la cooperación en materia de derechos de autor, marcas comerciales, diseños industriales y patentes.
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	Moviliza recursos financieros para contribuir al aumento de la producción de alimentos y de los niveles de nutrición entre los pobres de los países en desarrollo.
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	Promueve el adelanto industrial de los países en desarrollo mediante asistencia técnica, servicios de asesoramiento y capacitación.
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	Autónomo en el marco de las Naciones Unidas, trabaja en pro de los usos seguros y pacíficos de la energía atómica.

Fuente: ONU, *La ONU en síntesis*, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1999, pp. 32-34.

Como se puede observar, los organismos especializados abarcan prácticamente todas las esferas de las actividades económicas y sociales. Los organismos proporcionan asistencia técnica y otras formas de ayuda práctica a todos los países del mundo. En coordinación con las Naciones

Unidas, contribuyen a la formulación de políticas, la fijación de normas y directrices, la obtención de apoyo y la movilización de fondos.

El problema subyacente en todo el esquema de Naciones Unidas, consiste en que en este confluyen las voluntades, objetivos, intereses y estrategias de más de doscientos miembros, todos con derecho a voz y voto equitativo. Esto conlleva a que, respecto a las estrategias de fomento al desarrollo, los diversos Organismos terminen por duplicar las funciones de otro (en el mejor de los escenarios) o a contradecirse (en el peor de los casos)¹⁰⁰. Prueba de esta incompatibilidad de paradigmas de desarrollo se evidencia en la competencia –literal– entre aquel defendido por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), basado en las propuestas de corte liberal, y entre el otro impulsado por estos Organismos Especializados¹⁰¹.

Cuadro 6. Comisiones Económicas regionales del Consejo Económico y Social

Nombre	Año de fundación	Sede	Actividades principales.
Comisión Económica para África (CEPA).	1958	Addis Abeba, Etiopía	Promueve políticas y estrategias que aumenten la cooperación y la integración entre sus 53 países miembros, especialmente en lo relativo a las esferas de la producción, el comercio, las cuestiones monetarias, la infraestructura y las instituciones. También analiza problemas económicos y sociales, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la gestión del desarrollo, el aprovechamiento de la revolución de la información para el desarrollo y la promoción de la cooperación e integración regionales.
Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP).	1948	Bangkok, Tailandia	Se encarga de las cuestiones económicas y sociales de la región, la cual cubre 51 Estados Miembros, y 9 Estados Miembros asociados. La CESPAP proporciona apoyo técnico a los

¹⁰⁰ Para atacar los problemas de coordinación, dispersión y burocratización en el seno del CES, el Informe de Naciones Unidas “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, del año 2004, planteó cinco propuestas elementales para la reforma de este Consejo: a) integrar y coordinar los planes de desarrollo emanados de las conferencias y cumbres mundiales y examinar su aplicación; b) promover mayor coherencia entre las actividades de las diferentes unidades de la ONU, donde el CES debe servir como un foro de alto nivel para conseguirlo; c) contar con la capacidad para abordar los desafíos y las crisis en las esferas económica y social a medida que se presenten; d) institucionalizar la labor del CES en situaciones posteriores a los conflictos; e) incrementar la capacidad del CES para asesorar a otros organismos de Naciones Unidas. UN, *A more secure world: our shared responsibility*, Nueva York, 2004, Dirección URL: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>, [consulta: 6 de julio de 2011].

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 223.

			gobiernos para su desarrollo económico y social en forma de servicios de asesoramiento directo a los gobiernos, capacitación e intercambio de experiencias regionales.
Comisión Económica para Europa (CEPE).	1947	Ginebra, Suiza	Engloba a 55 países – América del Norte, Europa y Asia Central, además de Israel – con la finalidad de forjar los instrumentos de su cooperación económica y facilitar el comercio, la inversión, y la integración de las redes de transporte, además de dar mayor eficacia a los procedimientos relativos al medio ambiente.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	1948	Santiago, Chile	Contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo.
Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO).	1973	Beirut, Líbano	Facilitar la acción concertada para el desarrollo económico y social de sus 13 países miembros promoviendo la cooperación y la integración económicas de la región.

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada del Sitio Oficial del Consejo Económico y Social, Dirección URL: <http://www.un.org/es/ecosoc/about/subsidiary.shtml>

De manera particular, destacan las acciones de las cinco Comisiones regionales (Cuadro 6), que promueven el desarrollo económico y fortalecen las relaciones económicas en sus zonas respectivas. Dentro de ellas sobresale especialmente el trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o ECLAC por sus siglas en inglés. Las contribuciones “cepalinas” fueron singularmente influyentes en la realización de estudios y la generación de propuestas económicas adaptadas a la realidad local, como el ampliamente aplicado modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que se enfocaba en la modernización de la planta productiva para impulsar el desarrollo. Dicho modelo fue clave para las teorías del desarrollo de los años cincuenta y sesenta.

Paralelamente al surgimiento de la ONU, al final de la Segunda Guerra Mundial, ambos bloques buscaron consolidar sus propias alianzas económicas¹⁰². Como ya fue señalado, los Estados Unidos iniciaron un plan de reconstrucción para Europa. Para ello, el mundo occidental fundó la

¹⁰² Como réplica al Plan Marshall -concebido luego del discurso del General estadounidense, George C. Marshall, en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947-, el bloque socialista, encabezado por la Unión Soviética, promovió acuerdos al margen de lo que consideraba movimientos ofensivos del bloque capitalista. Así, se erigió el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), con la firma, en 1949, de Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y la URSS. E. Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 628.

Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la cual se convirtió, en 1961, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁰³.

El entramado internacional de mecanismos para el desarrollo está completado por dicha Organización. Desde su fundación, en 1948, funge como promotora y gestora de información y programas de ayuda al desarrollo. El espectro de trabajo de la organización va más allá de su labor por el desarrollo. La OCDE realiza actividades y coordina esfuerzos en materia de crecimiento económico, educación, empleo, migración, salud, problemas sociales, energía, competitividad, medio ambiente, gobernabilidad, finanzas, ciencia, tecnología, industria, estadísticas, recaudación fiscal, comercio y agricultura¹⁰⁴.

La OCDE agrupa a las principales economías del mundo¹⁰⁵, fuente primaria y tradicional de recursos, en su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). El CAD reconoce que la responsabilidad por su propio desarrollo recae en los países en vías de desarrollo (PVD). No obstante, este Comité se concentra en la publicación de informes anuales (*Annual Report*) sobre el desempeño en el ámbito de la Ayuda Oficial Desarrollo (AOD).

Actualmente, este órgano especializado de la OCDE está integrado por 24 miembros: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Irlanda, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y la Comisión Europea.

¹⁰³ Los veinte miembros originales de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. A estos países, se unieron Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea del Sur (1996), Eslovaquia (2000), Chile (2010), Eslovenia (2010), Israel (2010) y Estonia (2010). Gracias a un protocolo complementario, la Unión Europea participa a través de una delegación de su ejecutivo comunitario (Comisión Europea). Fuente: Sitio Oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “About OECD” [en línea], OCDE, Dirección URL: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html, [consulta: 3 de octubre de 2010].

¹⁰⁴ Cfr. OCDE, *L'OCDE. Organisation de Coopération et de Développement Économiques*, Division de relations avec les médias, 2008, pp. 18-27.

¹⁰⁵ La OCDE se define a sí misma como un grupo de países de intereses afines. Dado su origen, esencialmente la membresía está restringida sólo a países comprometidos con la economía de mercado y la democracia pluralista. En cierto sentido es un “club de países ricos”, dado que sus 33 miembros producen casi el 60% de los bienes y servicios del mundo. Sin embargo, se insiste en que esto no significa que sea exclusivo. Países no miembros son invitados a suscribir acuerdos y tratados de la OCDE y la organización busca compartir su experiencia e intercambiar visiones en temas de mutuo interés con otras más de 100 economías. *Ibidem*, p. 8.

Desde 1971, este organismo considera que al hablar de AOD se incluyen las subvenciones o préstamos a los países y territorios en la lista del CAD (Anexo 1) -de receptores elegibles entre los países en desarrollo- y a los organismos multilaterales, que cumplen con:

- a) ser emprendidas por el sector público;
- b) tener como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar;
- c) otorgar condiciones financieras favorables (en caso de un préstamo, tiene un elemento de donación de al menos 25%)¹⁰⁶.

El marco clásico de la cooperación, particularmente de carácter multilateral, fue completado, aunque no tan recientemente, por la Unión Europea (UE). Si bien desde su antecesora, la Comunidad Económica Europea (CEE) las actividades de cooperación internacional para el desarrollo estaban incluidas dentro del ámbito de su política exterior, fue con los Acuerdos de Maastricht (1992) que se institucionalizó la CID en el contexto de sus políticas comunitarias.

Las actividades y la financiación de las mismas son de carácter multilateral, es decir, los veintisiete miembros destinan recursos para este propósito y la Comisión Europea¹⁰⁷ los asigna y distribuye entre los diferentes programas. Conforme a la historia de esta Unión, la mayor parte de los recursos de ayuda se destinan a los nuevos miembros y aspirantes a ingresar a la UE. Sin embargo, también participa en cooperación financiera para otras regiones, en función de su papel relevante dentro del SCID y su puesto como observador en las principales Instituciones Financieras. En este sentido, la UE diseña su ayuda exterior en una doble dimensión: 1) geográfica (dirigida a los países donde tiene más intereses); y, 2) horizontal (puesta en práctica en razón del ámbito de actividad)¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Además de los flujos financieros, la cooperación técnica está incluida en la ayuda. Las subvenciones, los préstamos y los créditos para fines militares se excluyen. Los pagos de transferencia a los particulares (por ejemplo, pensiones, indemnizaciones o pagos de seguros), en general, no se cuentan. OCDE, “DAC Glossary of Key Terms and Concepts” [en línea], OCDE, Dirección URL: http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#DAC_List, [consulta: 3 de octubre de 2010].

¹⁰⁷ Poder ejecutivo de la Unión Europea.

¹⁰⁸ José Ángel Sotillo Lorenzo, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, España, Catarata-IUDC-UCM, 2006, p. 51.

El relevante papel de la UE en este ámbito quedó de manifiesto en el año 2010, cuando los países miembros de la Europa comunitaria que son también integrantes del CAD aportaron \$ 74 043.74 millones de dólares¹⁰⁹ (equivalentes al 57 % de la AOD total para ese año), lo que situó a la UE en su conjunto como el primer donante a nivel global; de igual forma, las instituciones comunitarias destinaron \$ 12 985.87 millones de dólares¹¹⁰, cifra que las ubica como el tercer donante en términos de AOD.

Es importante destacar, que en fechas recientes este sistema de ayuda se ha visto adicionado con nuevos agentes de CID. Por un lado, la sociedad civil organizada y, por el otro, los gobiernos locales (subestatales).

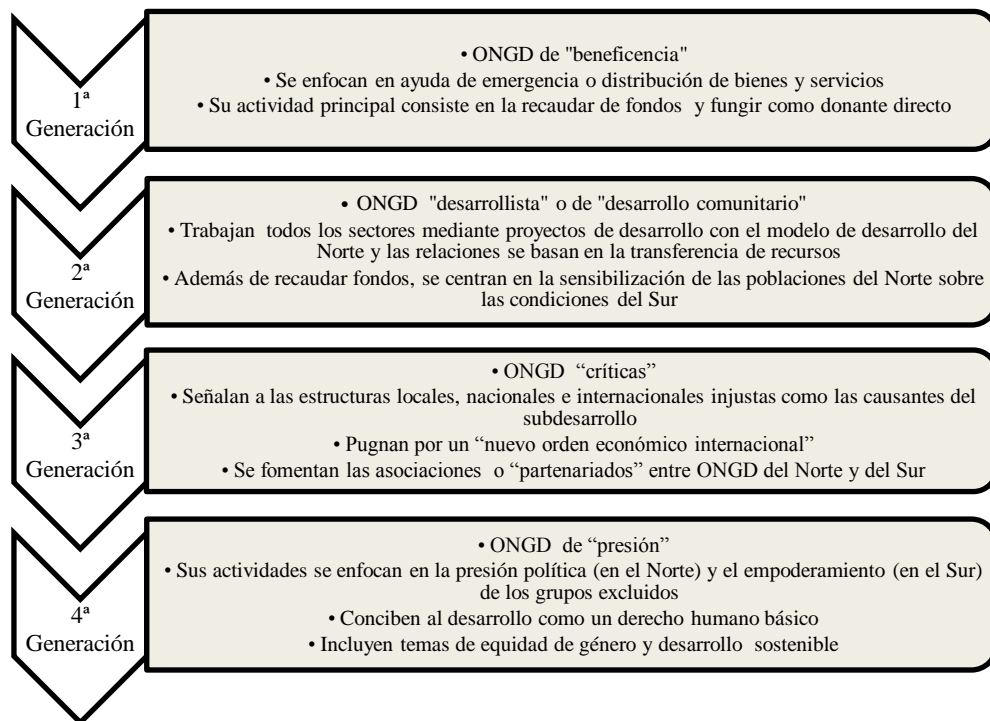
Las actividades de la sociedad civil en este ámbito se realizan a través de las llamadas ONGD. Estas organizaciones civiles sin fines de lucro han sido defensoras en el transcurso de los años para el trazo de la agenda de CID. La inclusión de los ciudadanos ayudó a la democratización del desarrollo y de las relaciones internacionales en su conjunto. Conocida como ayuda privada al desarrollo (APD), esta vertiente cooperativa ha atravesado por distintas etapas y ha experimentado en diferentes áreas de actuación (Figura 3), cubriendo casi la totalidad de la agenda.

Dado que el surgimiento y evolución de estas Organizaciones ha sido desigual y ha respondido a diferentes contextos, en una ONGD pueden identificarse simultáneamente rasgos de una o varias generaciones. La ayuda distribuida por dichas Organizaciones se distingue por estar orientada a dar apoyo a la gente y a las comunidades pobres –aunque las últimas generaciones de ONGD han incluido en sus objetivos temas de educación, presión política, comercio justo y consumo responsable– y suele trabajar sobre la base de alianzas estratégicas entre ONGD de países del Norte y del Sur, reconfigurando el tejido internacional en este ámbito y renovando, con sus aportaciones, el mundo y el modo de cooperar.

¹⁰⁹ OCDE, “ODA by donor”, [en línea], Dirección URL: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR, [consulta: 22 de agosto de 2011].

¹¹⁰ OCDE, “Aid at a glance”, Development Co-operation Directorate-CAD, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif>, [consulta: 22 de agosto de 2011].

Figura 3. Generaciones de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.



Fuente: Elaboración propia con base en Manuel Gómez Galán, José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, 1999, pp. 222-224.

Sin embargo, acerca de esta singular modalidad de ayuda, Homi Kharas apunta que, si bien la APD (unos 60 000 millones de dólares) podría eclipsar en algún momento a la AOD como fuente de recursos para el desarrollo, en este momento la APD carece de una estructura de gobernanza transparente; además, tiene la desventaja de que sólo atiende algunos síntomas focalizados, pero no ataca las causas subyacentes de la pobreza¹¹¹.

Por otro lado, a las actividades de cooperación de los gobiernos locales se les conoce como cooperación descentralizada¹¹². En términos generales se incluye dentro de esta vertiente a las

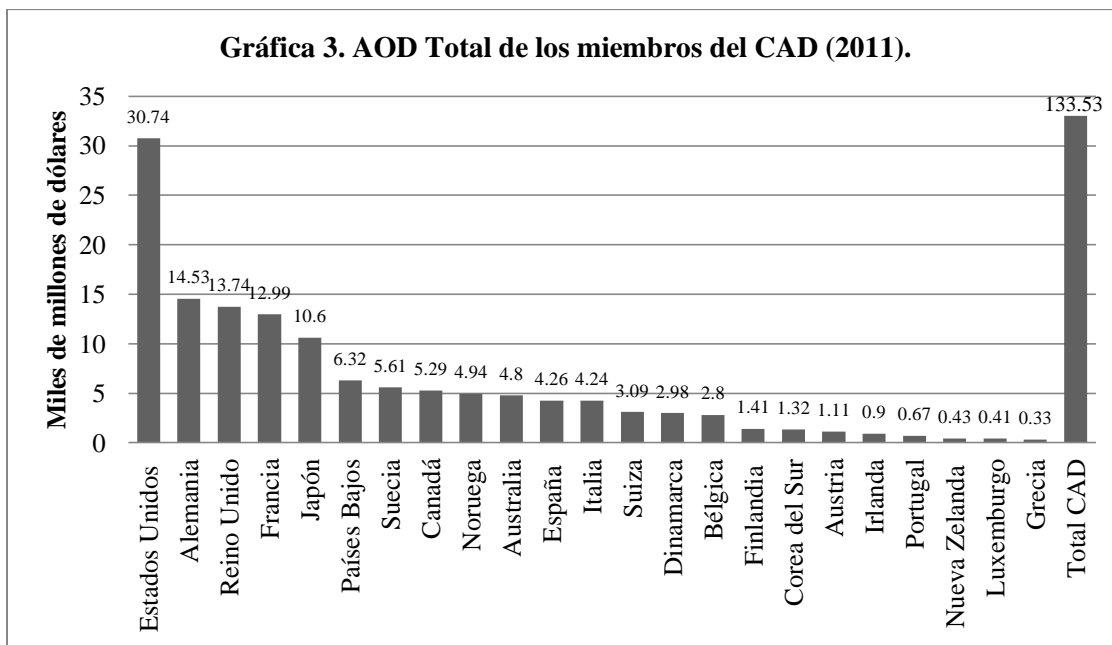
¹¹¹ Cfr. Homi Kharas, "La ayuda al desarrollo en el siglo XXI", *Sistema*, Madrid, núm. 213, noviembre, 2009, pp. 7-9.

¹¹² La alusión a la cooperación descentralizada arriba expuesta está dada en el sentido restringido del concepto. Paralelamente, existe una acepción más amplia de este tipo de cooperación y se basa en la democratización y en la idea de incluir a la sociedad civil de los países receptores, pero también de las sociedades del Norte. Este enfoque participativo es impulsado por la Unión Europea en sus actividades de cooperación, favoreciendo la ampliación del espectro de agentes de cooperación hacia los sindicatos, las comunidades locales, las agrupaciones de productores, las asociaciones vecinales, las cooperativas, etc., todas, con mayor protagonismo y responsabilidad respecto a las tareas del desarrollo. K. Pérez de Armiño, *op. cit.* pp. 121-123.

entidades subestatales (gobiernos locales, municipios, ayuntamientos, diputaciones, etc.), las cuales gozan de libertad y autonomía sobre la planificación de sus presupuestos, sin que exista la intervención del gobierno central.

La mayor ventaja comparativa respecto a la cooperación central es la independencia y facultad de decidir al margen de los compromisos y obligaciones en cuanto a política exterior lo que les permite, al menos en un principio, centrarse exclusivamente en el cumplimiento eficaz de los objetivos de desarrollo¹¹³. Una crítica respecto a la operatividad de este tipo de ayuda es que pueden degenerar en una excesiva atomización y dispersión de los recursos, dificultando el éxito de los programas y su seguimiento y evaluación.

Además de los nuevos agentes de cooperación, la estructura tradicional se ha visto enriquecida por nuevos donantes. Si bien todavía se encuentran lejos de las cantidades ofrecidas por los donantes clásicos (Gráfica 3), esta nueva ola de oferentes de cooperación destaca por los montos de sus aportaciones (Cuadro 7).



Fuente: OCDE, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/50060310.pdf>

¹¹³ Rosa de la Fuente (coord.), *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, España, Catarata-IUDC-UCM, 2010, pp. 15-19.

Las gráficas expuestas son excepcionalmente contrastantes entre sí y, por la misma razón, son representativas respecto de la situación actual de la CID. La primera de ellas –Gráfica 3–, deja de manifiesto que el sitio número uno en cuanto a aportaciones absolutas de AOD lo ocupan los Estados Unidos (aproximadamente con 30.15 miles de millones de dólares). En orden decreciente, el Reino Unido (13.76), Francia (12.92), Alemania (12.72) y Japón (11.05) completan el listado de los cinco donantes más importantes. Tras una primera lectura de los datos expuestos, este *top* de donantes es congruente con el tamaño de las economías y el peso específico que esos países representan en la economía mundial. En dicho contexto es incluso más sobresaliente el hecho de que Estados Unidos casi triplique el monto total individual de cada uno de los países mencionados.

El Cuadro 7, por su parte, pone de manifiesto el creciente peso que tienen estos nuevos oferentes de CID. Como se mencionó anteriormente, las aportaciones de estos nuevos países donantes se encuentran –en su mayoría– aún lejos de las cantidades destinadas por los donantes tradicionales. No obstante, es remarcable el esfuerzo que estos nuevos donantes realizan –cada año con mayores cantidades– por contribuir al incremento de los flujos de ayuda oficial. De esta forma, como ejemplo emblemático, las aportaciones de China (\$1 400 millones de dólares) y Arabia Saudita (\$2 000 millones) –sin pasar por alto el hecho de que se trata de cifras extraoficiales o fruto de los cálculos propios de los Ministerios de esas naciones– los colocarían como los donantes de AOD número 16 y 17, respectivamente. A este respecto, otro caso singular lo encarna Turquía (\$ 707 millones de dls.). Esta nación, con todo y su posición ambivalente entre Europa y Oriente Medio, se ubicaría en el veinteavo sitio, por encima de países miembros del CAD como Portugal (\$ 650), Grecia (\$ 500), Luxemburgo (\$ 400) y Nueva Zelanda (\$ 350).

Cuadro 7. Aportaciones de cooperación de países donantes no tradicionales.

País	Aportación AOD 2007 (millones de dólares)
BRICS	
Brasil	437
Rusia	210
India	392.6
China	1 400
Sudáfrica	61
Otros donantes no miembros del CAD	
México (OCDE)	104.9*
Israel	138
Polonia (OCDE)	372
Tailandia	67
Arabia Saudita	2 000
Kuwait	110
Emiratos Árabes Unidos	429
Turquía	707**

*Cifras parciales y preliminares de la SRE para el año 2009.

** Cifra para el año 2009.

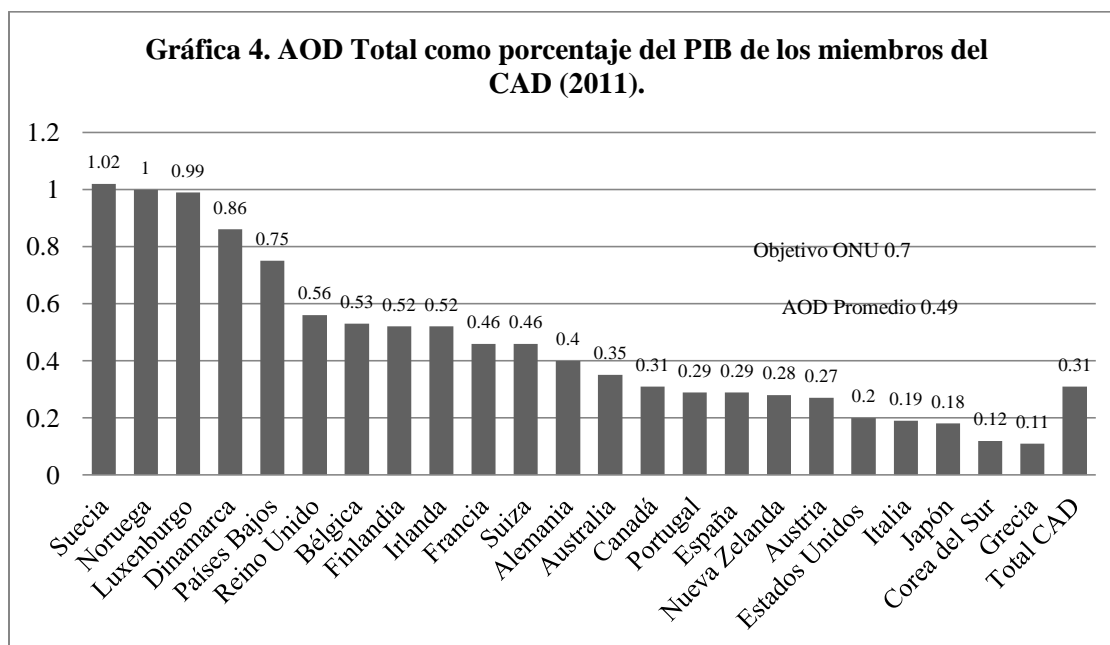
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE. OCDE, *Development Co-operation Report 2010*, [en línea], Dirección URL: http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html, [consulta: 22 de agosto de 2011].

Estos donantes emergentes son conocidos como la tercera ola, en palabras de Magdy Martínez Solimán, Coordinador residente de Naciones Unidas en México. Esta nueva generación está integrada por México, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), China y algunas instituciones financieras islámicas¹¹⁴. Existen algunos otros nuevos donantes como Tailandia, Venezuela, algunos países de reciente ingreso a la Unión Europea y, de vital importancia para el desarrollo de este trabajo, Brasil. Este nuevo rol, se manifiesta sobre todo en materia de CSS. Sin embargo, es común que los esfuerzos de estos nuevos donantes queden fuera de los análisis sobre AOD –de hecho no son contabilizados como tal y, en el caso de los países BRICS, estos montos ni siquiera son reportados formalmente al CAD–, por la escasez y falta de transparencia respecto a las metodologías y fuentes utilizadas para reportar los datos relativos a su cooperación¹¹⁵. Esta dificultad para ser medida y presupuestada no medra su creciente papel en el contexto de la CID.

¹¹⁴ Magdy Martínez Solimán, Comentarios durante el Conversatorio Iberoamericano: *Rasgos y tendencias de la Política Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, México, Secretaría General Iberoamericana, febrero 2011.

¹¹⁵ Carlos Teijo García, “Caracteres generales y tendencias básicas del sistema internacional de Ayuda al Desarrollo” en Irene Rodríguez Manzano, Carlos Teijo García (eds.), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, España, Catarata, p. 63.

Para ejemplificar dicha situación se propone un ejercicio de análisis, donde se puede observar que al contraponer la Gráfica 1 con la segunda, que expone la AOD como porcentaje del PIB (Gráfica 4), los resultados se invierten.



Fuente: OCDE, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/50060310.pdf>

Conforme a este criterio, en las primeras cinco posiciones aparece en primer lugar Noruega (1.10%), seguido de Luxemburgo (1.09%), Suecia (0.97%), Dinamarca (0.90 %) y Países Bajos (0.81%), todos por encima del mínimo deseable de 0.7%. El Reino Unido (0.56%) y Francia (0.50%), sendos segundo y tercer lugar en la gráfica anterior, apenas sobrepasan el promedio de aportación por país (0.49%); dichos porcentajes los ubican en el séptimo y décimo sitio, respectivamente. En la décimo tercera posición se ubica Alemania con 0.38 % de su PIB destinado a AOD. Sin embargo, los descensos más aparatosos al contrastar ambos esquemas los personifican los Estados Unidos (19° lugar, 0.21%) y Japón (20° lugar, 0.20%). Esta considerable diferencia de posición resulta llamativa, pues ambas economías se encuentran entre las tres más grandes a nivel global. Esta disonancia entre el ingreso y el porcentaje de aportaciones para el desarrollo, coloca a este par de países por debajo del nivel de ayuda de economías tan inestables

como Portugal (17° lugar, 0.29%) o tan pequeñas como Nueva Zelanda (18° lugar, 0.26%); y, apenas por encima de economías tan disímolas como Grecia (21° lugar, 0.17%), Italia (22° lugar, 0.15%) y, el recién graduado en materia de ayuda al desarrollo, Corea del Sur (23° lugar, 0.12%).

Las aportaciones de los nuevos donantes no son todavía susceptibles a ser calibradas del mismo modo que la AOD de los miembros del CAD. Resulta evidente que sus incipientes aportaciones en materia de desarrollo representan un porcentaje muy menor en relación al tamaño de algunas de esas economías (p. ej.: China, Rusia o India). No obstante, en un futuro no resultaría negativa la idea de pedir, ante todo, a los países emergentes que destinaran algún porcentaje de su PIB a la ayuda al desarrollo, bajo la lógica ética de que todo poder supone ciertas obligaciones.

En conclusión, en este apartado se ha dado un panorama general acerca del SCID y sus actores. Ese análisis se concentró particularmente en la ayuda en su forma más recurrente y actual –la AOD–, sin embargo, el relativo consenso actual sobre los objetivos y medios para alcanzar el desarrollo es resultado de un proceso de renovación y adaptación constante, acerca del cual se pretende hacer un repaso en el apartado siguiente.

2.2 El itinerante mundo de la CID: La evolución de la agenda del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Como hemos visto hasta ahora la evolución de la agenda de cooperación internacional se ha desarrollado acorde con los cambios en las relaciones internacionales. De manera particular, la agenda del sistema de CID se ha adaptado a la dinámica realidad internacional. De este modo, el ámbito del desarrollo se ha visto determinado por las modas y tendencias teórico-económicas que han ido conformando el escenario internacional.

El adelanto en el ámbito de la CID se circunscribió esencialmente dentro de dos fenómenos que determinaron la política internacional durante la segunda mitad del siglo pasado. El primero de estos fenómenos determinantes fue el conflicto Este-Oeste; el segundo, surgido paralelamente al anterior, fue el conflicto Norte-Sur.

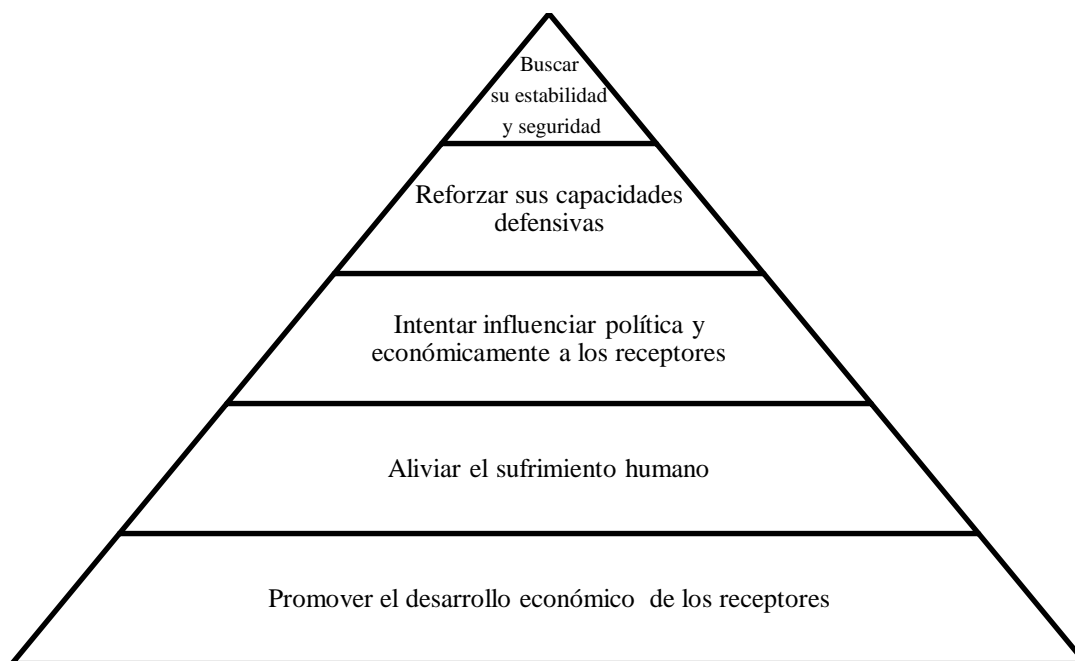
El conflicto Este-Oeste, enfrentamiento hemisférico correspondiente al periodo de la Guerra Fría entre las dos superpotencias imperantes aquellos días –la URSS y los EU–, influyó innegablemente en los esquemas de cooperación internacional.

Las primeras experiencias de cooperación y asistencia internacional se dieron al final de la Segunda Guerra Mundial. Durante ese periodo, recursos como el Plan Marshall y el Consejo de Asistencia Económica Mutua fueron articulados como instrumentos de intervencionismo por parte de las superpotencias. El objetivo era ganar presencia y aliados. Estos aliados potenciales, beneficiados con los flujos millonarios de ayuda, eran elegidos mediante la evaluación del beneficio que ofrecían a los intereses políticos, económicos, geoestratégicos y de seguridad de los dos polos en conflicto. Por lo tanto, la ayuda para países más necesitados quedó supeditada a la valoración estratégica que de ellos tuviera uno u otro bando.

Desde un enfoque realista, la ayuda externa es un producto de la Guerra Fría, y más específicamente de las acciones en ese contexto emprendidas por los Estados Unidos. La ayuda a gobiernos y causas afines es particularmente clara en la concepción estadounidense de seguridad nacional. Sirva como ejemplo a este respecto la clasificación que Hans Morgenthau elaboró, donde distingue seis tipos de ayuda exterior: la ayuda exterior humanitaria, la ayuda exterior de subsistencia, la ayuda exterior militar, los sobornos, la ayuda para el prestigio (simbólica) o “*conspicuous industrialization*” y la ayuda exterior para el desarrollo económico¹¹⁶. Según el autor citado, toda la política de ayuda exterior –incluso la ayuda humanitaria, dentro de cierto contexto– se incluye en el arsenal político de una nación. De la revisión de los antecedentes históricos se puede concluir que estos tipos de ayuda –y, mediante ellos, la búsqueda de objetivos tácitos o explícitos– han sido una constante dentro del instrumental de política exterior de los Estados Unidos y, en general, de todos los donantes de ayuda. Con base en esa idea, incluso es posible afirmar que estos objetivos (Figura 4) se han mantenido más o menos constantes hasta nuestros días.

¹¹⁶ H. Morgenthau, *op. cit.* p. 301.

Figura 4. Objetivos jerarquizados de la ayuda según el interés del donante.



Fuente: Elaboración propia a partir de Doug Bandow, “A New Aid Policy for a New World”, *CATO Policy Analysis*, Washington, núm. 226. p. 16.

A partir del esquema anterior se puede señalar que la CID se otorga dependiendo de los actores involucrados y que ésta no suele beneficiar a todos por igual, sino que los flujos de ayuda se orientan de acuerdo a los intereses estratégicos. Desde este enfoque, el primer beneficiario es –o debe ser– el donante, luego el gobierno receptor y por último la población del país receptor. Así, por ejemplo, desde la ayuda a Cuba y las Filipinas durante la Guerra contra España; la ayuda militar y financiera en el transcurso de la guerra civil en Rusia y de la Primera Guerra Mundial, con iniciativas como la Comisión para el Socorro de Bélgica (1914-1919), la *US Food Administration* (1917) y la *American Relief Administration* (1918); la *Lend-Lease Act*, con objeto de garantizar las materias primas en el punto más álgido de la Segunda Guerra Mundial; hasta el Programa Greco-Turco (1947-1948) de ayuda para frenar a los partidos pro-soviéticos en Europa, todos estos esfuerzos fueron entendidos como vitales para la “supervivencia de Estados Unidos”¹¹⁷.

¹¹⁷ Cfr. José Antonio Sanahuja, *Ayuda Económica y Seguridad Nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la Posguerra Fría*, Madrid, Entimema, 1999, pp. 13-17.

Sin embargo, hubo un momento en el que la ayuda externa obtuvo una proyección global. Como parte de la misma política de contención al comunismo, entre 1949 y 1960, el Tercer Mundo fue percibido como el campo donde se librarían las batallas ideológicas y económicas. Así, se buscó reforzar las capacidades defensivas y de estabilidad en la periferia de las grandes potencias.

El Programa del Punto IV, llamado así por la alocución donde el Presidente Truman introdujo el término del subdesarrollo (20 de enero de 1949), contemplaba poner a disposición de los países subdesarrollados los beneficios del progreso científico e industrial alcanzado por Estados Unidos¹¹⁸.

Gracias al Punto Cuatro se calificó a la asistencia técnica, manifestada básicamente como transferencias de *know-how* estadounidense al mundo subdesarrollado, como la respuesta a los esfuerzos por alcanzarla prosperidad en estas regiones. Con esa intención, a lo largo de todo el Tercer Mundo se instrumentaron programas de asistencia técnica en campos como el desarrollo industrial, minería, agricultura, administración pública, educación salud, etc. Dichos esfuerzos se materializaron, en junio de 1950, con la aprobación en el Congreso estadounidense del Acta de Desarrollo Internacional, acta que puso énfasis en la idea de que “el flujo de capitales privados junto a la asistencia técnica eran los dos elementos que ayudarían a mejorar las condiciones de trabajo y de vida en las áreas menos desarrolladas”¹¹⁹.

Durante las siguientes décadas se siguió priorizando la relación entre asistencia para el desarrollo y la seguridad colectiva e individual de los países libres del mundo. Sin embargo, en el transcurso de los siguientes decenios, nuevos mecanismos de ayuda, diversos informes y momentos coyunturales vinieron a modificar la manera en la que se otorgaba la ayuda al desarrollo.

Para los siguientes dos lustros, la novedad fue que por primera vez se persiguió el desarrollo autogestionado. Ese objetivo únicamente sería posible con la financiación por parte del gobierno

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 17.

¹¹⁹ César Montúfar, *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo. Un análisis desde su retórica*, Ecuador, Centro Andino de Estudios Internacionales-Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 2002, p. 59.

estadounidense a sus países amigos. Los créditos fueron, desde entonces, privilegiados en aras de impulsar el despegue hacia el crecimiento autosostenido. Es importante notar que, dado que fue planteado para ser un impulso de arranque, la movilización de capital se proyectó para un periodo corto de tiempo, después del cual se creyó que la necesidad de ayuda internacional desaparecería¹²⁰.

Este nuevo enfoque evitó caer en generalizaciones y eludió la ambición de crear una solución única. En cambio, planteó una visión de programación por país. América Latina fue la región que en esos años acaparó los esfuerzos y fungió como laboratorio de pruebas con ejercicios como la Alianza para el Progreso (ALPRO).

La llegada de John F. Kennedy a la Casa Blanca, en 1961, supuso la consolidación de este enfoque. Inmerso en el punto más álgido de la Guerra Fría, Kennedy y su administración percibieron que en la región se ubicaban las amenazas más tangibles de las ideas del comunismo soviético. Con intención de contrarrestar el impacto de la Revolución Cubana y su posible reproducción en la América continental, en 1961, la Organización de los Estados Americanos (OEA) convocó a una reunión en Punta del Este, Uruguay. En ella se originó la ALPRO, mediante la “Declaración a los Pueblos de América”, donde se establecieron sus objetivos. Entre ellos se encontraban promover un tipo de desarrollo que enfatizara la industrialización sustitutiva, la reforma agraria, la distribución equitativa del ingreso y la aplicación de programas en el campo de la educación, la salud, la vivienda, etc.¹²¹. Para cumplir con esos objetivos, la Alianza condicionó su ayuda a la realización de una serie de reformas al interior de los países receptores¹²², medida que se puede tomar como la institucionalización de la condicionalidad como parte central de la ayuda internacional para el desarrollo.

No obstante el entusiasmo inicial, la Alianza fracasó. Entre los factores que derivaron en su abandono se encuentran el reordenamiento de prioridades y recursos del gobierno estadounidense hacia el conflicto en Vietnam a partir de 1966; y, la serie de golpes militares en

¹²⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 81.

¹²¹ *Ibid.*, p. 83.

¹²² *La Alianza para el Progreso y el Desarrollo Social de América Latina. Sinopsis del informe preliminar*, Santiago, Desal-Clasc, 1963, p. 37.

América Latina que, en conjunto con la resistencia oligárquica a dichas reformas, obligaron a que se dejara de lado este enfoque y se retomara al libre comercio como el motor de crecimiento de la región (resumido con el lema de *Trade, not aid*)¹²³.

En esos años comenzaron a crearse comisiones *ad hoc* —en su mayoría auspiciados por gobiernos de países desarrollados o por organizaciones multilaterales—, los cuales, al final de su investigación, presentaban informes a manera de conclusiones (en algunos casos con propuestas específicas).

Uno de esos informes en particular supuso un cambio en lo que implicaba y significaba el desarrollo económico en el mundo, por ser un primer acercamiento con un enfoque multilateral —incrementando su legitimidad, rigor metodológico y aceptación— a los logros de la ayuda para el desarrollo. Dicho informe fue el Informe Pearson de 1969¹²⁴, originalmente titulado “*Partners in Development*”. La novedad de este Informe radicó en que identificó que, a pesar de los esfuerzos por alcanzar el desarrollo, la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados se había incrementado, atrayendo la atención hacia lo que calificó debía constituirse como prioridad, que era la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos atrasados.

El Informe Pearson proponía una nueva base de cooperación internacional y especificaba las responsabilidades que habían de asumir tanto los países donantes como los beneficiarios de su ayuda. Fuera de ello, las medidas que aconsejó representaron en conjunto un vasto programa de acción y una nueva estrategia global capaz de transformar la estructura actual de la ayuda en otra capaz de ajustarse a las demandas de los países en vías de desarrollo. Entre los 30 puntos de acción propuestos se encontraban recomendaciones dirigidas al comercio, la inversión extranjera, el desarrollo económico, el volumen de ayuda, la exoneración de deudas, la administración más

¹²³ Cfr. J. A. Sanahuja, *op. cit.* pp. 30-31.

¹²⁴ En agosto de 1968, el en aquel entonces recién nombrado Presidente del Banco Mundial, Robert S. McMamara, solicitó a Lester B. Pearson, ex Primer Ministro del Canadá y Premio Nobel de la Paz, que formara una Comisión para estudiar las consecuencias de veinte años de asistencia para el desarrollo económico. Tres meses, más tarde, esa Comisión de Desarrollo Internacional celebró su primera reunión en la localidad canadiense de Mont Gabriel. Junto a Lester Pearson, que la presidía, actuaron en ella siete eminentes figuras internacionales: Sir Edward Boyle (Reino Unido), Roberto de Oliveira Campos (Brasil), C. Douglas Dillon (Estados Unidos de América), Wilfried Guth (República Federal de Alemania), Sir Arthur Lewis (Jamaica), Robert E. Marjolin (Francia) y Saburo Okita (Japón). “El Informe Pearson. Nueva Estrategia para un Desarrollo Global”, *El correo de la UNESCO*, núm. 2, febrero, 1970, España, UNESCO, p. 4.

eficaz de la ayuda, la asistencia técnica, el control de la natalidad, la ayuda a la enseñanza y a la investigación y la ayuda multilateral¹²⁵.

Paralelamente, tuvo lugar el surgimiento de movimientos de los países en desarrollo en contra de los países desarrollados por las condiciones de desigualdad entre ellos (conflicto Norte-Sur). Este nuevo fenómeno alteró aún más las relaciones internacionales de aquellos días, y por lo tanto, los esquemas, los discursos y las metas en los que la cooperación internacional para el desarrollo había venido dándose.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en el marco de la Guerra Fría, los países del Sur dieron un especial énfasis a la búsqueda de mecanismos para mejorar su capacidad de negociación y sus condiciones de atraso y pobreza, frente lo que ellos consideraban esfuerzos, si no ineficaces, sí insuficientes.

Con esa intención, las naciones en desarrollo encontraron en las Naciones Unidas el foro ideal para hacer oír sus voces. Con antecedentes como la Conferencia de Bandung, Indonesia (1955) – colectivo de Estados independientes afroasiáticos–, y el Movimiento de Países No Alineados, los países en desarrollo alcanzaron medianamente a actuar al margen de las superpotencias del momento.

En materia de cooperación internacional, fue a partir de ese momento que se optó por una cooperación de igual a igual, confiando en que entre países del sur no se daría prioridad a los intereses de uno, sino que se vería por el bienestar colectivo. Así surgió la CSS (aunque en su comunicado final no se refirió expresamente a esta cooperación de esa manera).

Lo anterior queda confirmado en la Declaración final de la Conferencia de Bandung, donde se trató de unificar los intereses y posturas en un documento que enunció los siguientes puntos:

1. Respeto de los derechos humanos fundamentales, conforme a los fines y a los principios de la carta de las Naciones Unidas;
2. Respeto de la soberanía y de la integridad territorial de todas las naciones;

¹²⁵ Cfr. *Ibid.* pp. 15-17.

3. Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de la igualdad de todas las naciones, pequeñas y grandes;
4. No intervención y no injerencia en los asuntos internos de los otros países;
5. Respeto del derecho de cada nación de defenderse individual y colectivamente conforme a la carta de las Naciones Unidas;
6. a) Rechazo de todo arreglo de defensa colectiva destinado a servir a los intereses particulares de las grandes potencias, cualesquiera que fueren; b) Rechazo de toda presión, cualquiera que fuere, intente ejercer sobre otra;
7. Abstención de actos o de amenazas de agresión o empleo de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un país;
8. Arreglo de todos los conflictos por medios pacíficos, tales como negociación o conciliación, arbitraje y arreglo ante tribunales, así como otros medios pacíficos que podrán elegir los países interesados, conforme a la carta de las Naciones Unidas;
9. Estímulo de los intereses mutuos y la cooperación;
10. Respeto de la justicia y de las obligaciones internacionales¹²⁶.

De este modo, este bloque inaugural de países del sur resume en este decálogo –conocido como los diez principios de la coexistencia- su compromiso por la paz, el desarrollo y la cooperación internacionales. En Indonesia, estos países reconocieron la necesidad de actuar conjuntamente, con el mayor consenso posible, legitimando sus reclamos para, en primer lugar, generar marcos adecuados para buscar convenios bilaterales o regionales y, en segundo término, fortalecer su capacidad negociadora en los foros de debate con las potencias industrializadas.

En consonancia con lo anterior, en Naciones Unidas los países en desarrollo se convirtieron en un interlocutor obligado en los diálogos hacia la transformación de las relaciones económicas y la reforma de la concepción lineal de desarrollo, apartándolo de las ataduras que lo vinculaban exclusivamente con el crecimiento económico. Surge así el Grupo de los 77 que, como su nombre indica, agrupó a 77 países del mundo en desarrollo, pero extendió su membrecía hasta 130 miembros debido al proceso de descolonización¹²⁷.

El mencionado grupo fue creado en ocasión de la primera sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) de 1964 en

¹²⁶ Odette Guitard, *Bandung y el despertar de los pueblos coloniales*, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1962, pp. 47-48.

¹²⁷ “About the Group of 77”, [en línea], G-77, Dirección URL: <http://www.g77.org/doc/>. [consulta: 31 de octubre de 2010].

Ginebra, Suiza. La reunión fue propuesta como parte de las discusiones que derivaron en la conformación de lo que fue llamado el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). La Declaración conjunta adoptada al final de la Conferencia por el G-77 expresó que, si bien se trataba de un paso significativo hacia esta renovación, se trataba sólo del primer paso. Además enumeró las premisas de la naciente y dinámica política internacional de comercio y desarrollo a través de diversos programas y propuestas y, en general, expresó la necesidad de nuevas reglas de juego. Resume en su último punto la postura de los países en vías de desarrollo que aglomeraba diciendo:

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo marca el comienzo de una nueva era en la evolución de la cooperación internacional en la esfera del comercio y el desarrollo. Esta cooperación debe servir como un instrumento decisivo para poner fin a la división del mundo en las áreas de la riqueza y la pobreza intolerable. Esta tarea es el principal desafío de nuestro tiempo. La injusticia y el abandono de siglos necesitan ser reparados. Los países en desarrollo están unidos en su determinación de seguir en la búsqueda de esa reparación y buscar en toda la comunidad internacional la comprensión y el apoyo en esta empresa¹²⁸.

Se puede observar que la Declaración prioriza una vez más la imperiosa necesidad de alcanzar una verdadera cooperación internacional. Al respecto, Abdelkader Sid-Ahmed difiere cuando ostiene que durante este periodo los países industrializados no estuvieron verdaderamente comprometidos en una negociación. Asegura que para ellos “ninguno de los problemas planteados por los países en vías de desarrollo presentaba un estado de gravedad tal que exigiera soluciones internacionales”¹²⁹. Si se toma por cierta esta afirmación, entonces los informes antes expuestos, son el reflejo de los cuestionamientos y las dudas que el enfoque defendido hasta entonces despertaba tanto en el Norte como en el Sur.

Cabe decir que, con el correr de los años y debido al gran número de Estados miembro con diferentes estrategias y políticas nacionales e internacionales, estos esfuerzos solidarios vieron minada su capacidad de influir y de adoptar posiciones comunes. Así lo evidencian, por ejemplo, los votos sobre la admisión de China Popular en la ONU (16 de noviembre de 1956), sobre la

¹²⁸ The Group of 77, “Joint Declaration of the Group of 77 (Geneva, 15 June 1964)” [en línea], G-77, Dirección URL: <http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>, [consulta: 31 de octubre de 2010].

¹²⁹ Abdelkader Sid-Ahmed, *Norte-Sur: Los grandes desafíos. Teoría y práctica del Nuevo Orden Económico Internacional.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p.16.

cuestión húngara (21 de noviembre y 12 de diciembre), sobre Corea, sobre Togo, sobre Argelia (enero de 1957)¹³⁰.

Un análisis más profundo sobre lo que significó el NOEI muestra que se trató de iniciativas que apuntaban a la reestructuración drástica de las relaciones (de dependencia) y efectos derivados de tal situación de dominación. Este nuevo brío del papel de los países del Sur no terminó ahí.

El mismo Sid-Ahmed identifica una segunda etapa del NOEI, marcada por los siguientes acontecimientos en el escenario internacional:

- a) el derrumbe del sistema monetario de Bretton-Woods;
- b) la devaluación del dólar y las mayores flexibilidad y fluidez resultantes de las nuevas relaciones que se generan entre los principales países industrializados;
- c) la inflación mundial y, como consecuencia de ésta, el reajuste de los precios de algunos productos, entre los que se encuentra el petróleo.;
- d) finalmente, la experiencia de los países en vías de desarrollo de los años cincuenta y sesenta y los cuestionamientos respecto a su eficacia¹³¹.

La década de los setenta, donde convergieron los acontecimientos antes descritos, supuso para los países en desarrollo la asimilación de su poder de negociación, su solidaridad y su conciencia política para adoptar medidas comunes. Trabajando sobre todo en posturas con base en las materias primas, base del ingreso de la mayor parte de países en desarrollo, las reivindicaciones de los países del Tercer Mundo aparecieron alterando y amenazando la lógica del funcionamiento del capital transnacional, limitando planes de expansión en el control de la tierra, obstaculizando los oligopolios, redefiniendo flujos financieros, readecuando la cooperación tecnológica, reivindicando la seguridad alimentaria nacional y bloqueando patrones externos de producción y consumo, entre otros.

Quizás el mejor ejemplo de esto se expresó con el surgimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹³². Este primer caso de coordinación intergubernamental entre

¹³⁰ O. Guitard, *op. cit.*, p. 51.

¹³¹ *Ibid.* p. 17.

¹³² La OPEP es una organización intergubernamental permanente creada el 14 de octubre de 1960 en Bagdad, con el objetivo de coordinar políticas en materia de petróleo para garantizar precios justos y estables para los productores miembros y un suministro económico y eficiente para las naciones consumidoras. Los miembros originales fueron Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela. A ellos se unieron: Qatar (1961); Indonesia (1962); Libia (1962);

países del sur en cuanto a productos básicos hizo eco en el mundo. Así, el éxito de la OPEP alentó la creación de modelos similares en otros mercados, lo cual se reflejó en la creación de 15 asociaciones de productores entre 1974 y 1975¹³³.

El siguiente informe que impactó la agenda de cooperación internacional para el desarrollo provino de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo. Es conocida comúnmente como Comisión Brandt, pues fue presidida por el canciller federal de Alemania Occidental. Su informe fue publicado y entregado al Secretario General de las Naciones Unidas (Kurt Waldheim) en 1980, cuando se empezaban a percibir en el escenario internacional la fatiga entre los donantes y la polarización Norte-Sur se radicalizaba.

El carácter independiente –confirmado por la diversificación de fuentes de financiamiento–; plural –evidenciado con la composición de representantes mayoritariamente de países en desarrollo¹³⁴–; y el sentido amplio de sus conclusiones –incluyó estrategias en temas de energía, materias primas, ecología, el desarme, el crecimiento demográfico y el problema de los refugiados, que juzgaba eran temas determinantes en el diálogo entre Norte y Sur– complementó el esfuerzo previamente realizado por la Comisión Pearson que, en su opinión, se había quedado corta¹³⁵.

El Informe hizo énfasis en que, en un mundo cada vez más interdependiente tanto el Norte como el Sur tenían un interés mutuo en el desarrollo económico en ambos lados. Con base en esta reciprocidad de intereses, que proyectaban los llevaría a cooperar, es que la Comisión hacía un llamado de atención cuando enunció:

Emiratos Árabes Unidos (1967); Argelia (1969); Nigeria (1971); Ecuador (1973); Angola (2007) y Gabón (1975–1994). La OPEP tiene su sede en Viena, Austria desde 1965. Fuente: Sitio oficial de la OPEP, “Brief history”, [en línea], OPEP, Dirección URL: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm, [consulta: 31 de octubre de 2010].

¹³³ Belfor Portilla, Silvia del Valle, “Alimentos y materias primas agrícolas: La Cooperación Sur-Sur una exigencia ineludible”, *Economía de América Latina*, núm. 9, julio-diciembre, 1982, México, CIDE, p. 33.

¹³⁴ Prueba de ello es que del continente latinoamericano invitó a Eduardo Frei (Chile), Rodrigo Botero (Colombia) y Shridath S. Ramphal (Guyana). Además, invitó a Roberto Campos (Brasil), Luis Echeverría (México), Enrique Iglesias (Uruguay) y Raúl Prebisch (Argentina) a ayudar a la Comisión, como “personas eminentes”, con su consejo y experiencia. Fritz Fischer, “Informe y efectos de la Comisión Brandt”, *Nueva Sociedad*, núm. 55, julio-agosto, 1981, p. 61.

¹³⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 60-62.

[...] Todos estuvimos de acuerdo en que es esencial introducir cambios fundamentales en las áreas del comercio, las finanzas, la energía y otros sectores, a fin de evitar una crisis grave de la economía mundial en las décadas de los ochenta y noventa, y darle en cambio un nuevo impulso para que funciones en bien de todos los pueblos del mundo¹³⁶.

Es claro que reconoce que el mundo estaba en ese momento en grave peligro. No obstante su preocupación por la economía, el Informe fue de carácter eminentemente político. Propuso abrir un camino de diálogo en aras de combatir la inequidad en las relaciones internacionales. En ese sentido, al hablar de la oportunidad de asociarse dice:

Estamos buscando un mundo que se base menos en el poder y más en la justicia y en el contrato, menos individualista, gobernado por reglas justas y claras. [...] es solamente ahora, cuando líderes prominentes de la opinión empiezan a solicitar que se considere el diálogo como una oportunidad para asociarse, en tal forma que las partes puedan trabajar en beneficio mutuo¹³⁷.

Merece la pena resaltar la referencia que hace a lo que denomina la “Tarea del Sur”. El llamado fue para los países en desarrollo a realizar esfuerzos reformistas al interior con políticas encaminadas a aliviar la pobreza, reformas sociales y económicas, apoyo a las zonas rurales, ayuda al “sector informal”, servicios sociales, desempleo; así como a promover la cooperación regional, técnica y económica, entre países en desarrollo¹³⁸.

A pesar de estas ideas que pueden ser calificadas de condicionalidad o intervencionismo, la marca que dejó este trabajo es contundente. A decir de Fritz Fischer, secretario personal de Willy Brandt en la presidencia de la Comisión, en un análisis retrospectivo de la labor realizada, afirma que la Comisión contribuyó a que:

Especialmente en los países industrializados, las relaciones entre Norte y Sur sean más prioritarias políticamente y de mayor interés, sobre todo para las generaciones jóvenes. Además, la realización de la reunión cumbre entre Norte y Sur, en Cancún, puede considerarse como éxito palpable del Informe Brandt¹³⁹.

Aun con llamados al replanteamiento de las relaciones económicas internacionales como los anteriores, el desastre era ya inevitable. La consecuencia de los mecanismos de ayuda sostenidos

¹³⁶ Comisión Brandt, *Diálogo Norte-Sur. Informe de la Comisión Brandt*, México, Editorial Nueva Imagen, 1981, p. 48.

¹³⁷ *Ibid.* pp. 98-99.

¹³⁸ Recomendaciones desarrolladas a lo largo del capítulo VII de dicho Informe. *Cfr. Ibid.*, pp. 191-211.

¹³⁹ F. Fischer, *op. cit.*, p. 62.

hasta entonces fue el endeudamiento sin precedentes de los países en desarrollo. Como nunca antes, y como quizá nunca se previó, las sociedades del Sur, necesitadas de capital para alcanzar las metas trazadas, contrajeron grandes deudas, aun a sabiendas de que no contaban con la capacidad para pagarlas. Los años ochenta vieron a los países en desarrollo sumirse en la que fue llamada la crisis de la deuda.

Víctor Urquidí explica esta situación debido a lo que él califica como la “superexpansión del crédito internacional”¹⁴⁰ entre las décadas de 1970 y 1980. Argumenta que en esos años el Sistema Financiero Internacional fue rebasado por la realidad –o la ambición descontrolada– pues asegura que el endeudamiento total de los países en vías de desarrollo (proveniente de todas las fuentes) ascendía en 1970 a 66 mil millones de dólares; y que para 1980 esta cifra llegaba a los 471 mil millones de dólares (es decir, la deuda se había multiplicado siete veces); así, las alarmas se encendieron ante la virtual suspensión de pagos y renovación de créditos (p.ej. México, 1982)¹⁴¹.

Si bien el endeudamiento era generalizado, entre países industrializados y en vías de desarrollo por igual, los segundos encontraron más difícil recuperarse rápidamente, experimentando, en muchos casos, tasas de decrecimiento y de inflación alta, con implicaciones obvias sobre los avances en materia de desarrollo. Por esta razón, este periodo es conocido como la “década perdida”, particularmente en América Latina¹⁴².

Esa situación forzó a un cambio en la percepción sobre el camino que tomaría la economía internacional. Ese nuevo enfoque tuvo implicaciones para las estrategias para el desarrollo. Así, con base en recomendaciones como las del Consenso de Washington, las tácticas pro desarrollo se orientaron hacia el papel de los mercados internacionales en esta lógica –apoyada en políticas de ajuste estructural sugeridas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional–, concentrándose en la liberalización del comercio y la privatización de empresas estatales. Estas

¹⁴⁰ Víctor L. Urquidí, “Consecuencias a largo plazo del problema mundial del endeudamiento externo” en Miguel S. Wionczek, *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, México, FCE, 1987, p. 22.

¹⁴¹ Cfr. *Ibid.*, p- 23-28.

¹⁴² United Nations Conference on Trade and Development, “A Brief History of UNCTAD” [en línea], UNCTAD, Dirección URL: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1>, [consulta: 3 de noviembre de 2010].

recetas neoliberales fueron puestas en marcha, con particular convencimiento, en la década de los noventa.

En las últimas dos décadas el paradigma del desarrollo se ha redefinido con la adición de nuevos conceptos –modas– de acuerdo con la aparición de temas coyunturales que modificaron la agenda internacional.

Por ejemplo, desde el último trienio de los ochenta la preocupación por la degradación del medio ambiente acaparó la atención de la opinión pública internacional, los organismos multilaterales y los estados. La nueva conciencia ambiental abogó por un desarrollo responsable en cuanto a la explotación de recursos. Surgió así el concepto de ecodesarrollo o desarrollo sustentable –de la mano de otro informe de una Comisión especial¹⁴³–, que promovió desde entonces un desarrollo ecológicamente responsable.

La idea central del desarrollo sustentable se resume en la concientización mundial sobre la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. El nuevo desafío no les correspondía únicamente a las sociedades del Norte. El reto era internacional, por lo tanto los países del sur debían acatar las nuevas reglas, no obstante que ellos concentran las principales fuentes de recursos naturales – además de la población necesitada de esos posibles beneficios–.

El final de la década de los ochenta trajo consigo cambios a la estructura del sistema internacional. Entre 1989 y 1991, el mundo presenció el final de la Guerra Fría, que había determinado hasta entonces la dinámica de las relaciones internacionales. La decadencia y posterior implosión de la URSS, otrora superpotencia mundial, significaron para el mundo el “fin de la Historia”¹⁴⁴, en virtud del triunfo de los principios liberales. No obstante, este cambio de paradigma socioeconómico se dio sin una guerra. Por el contrario, el mundo fue testigo del fin de una época gracias a dos fenómenos: la globalización y la revolución de las comunicaciones. En

¹⁴³ El Informe Brundtland fue publicado en 1987 con el título “*Our Common Future*”, por la Comisión Mundial para el Medio ambiente y el Desarrollo, a petición de las Naciones Unidas, bajo la dirección de Gro Harlem Brundtland (ex Primera Ministra de Noruega). Cfr. Badie Bertrand, Smouts Marie-Claude, *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po-Daloz, 1999, p. 210.

¹⁴⁴ Cfr. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free, 1992.

ese marco emergió la nueva superpotencia hegemónica, Estados Unidos, quien apoyó su supremacía en cuatro ámbitos decisivos del poder global: el militar, el económico, el tecnológico y cultural¹⁴⁵.

Esta reconfiguración de las relaciones internacionales tras el final del conflicto bipolar transformó radicalmente la agenda internacional y, tras ella, la agenda del SCID, de modo que el individuo se convirtió en el centro de ella. Así lo puso de manifiesto el concepto de desarrollo humano sostenible, introducido por el PNUD en 1994, el cual declaró que

El paradigma del desarrollo humano sostenible valora la vida humana en sí misma. No valora la vida simplemente porque las personas pueden producir bienes materiales, por importantes que éstos puedan ser. Ni valora la vida de una persona más que la de otra. [...] El desarrollo debe posibilitar que todos los individuos aumenten su capacidad humana en forma plena y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político¹⁴⁶.

En el Informe del año 1994 el PNUD abogaba por lo que consideraba las reivindicaciones vitales en una doble dimensión: las generaciones presentes, es decir, no se trataba de perpetuar la pobreza existente actualmente; y las generaciones futuras, para garantizarles más y mejores oportunidades. En continuación a estas ideas, la década de los 90 supuso un renovado impulso para el desarrollo. Gracias al clima internacional posterior al fin de la confrontación Este-Oeste, se llevaron a cabo una serie de conferencias internacionales de alto nivel que representaron una ampliación de temáticas y enfoques en la agenda internacional del desarrollo (Cuadro 8).

¹⁴⁵ Eduardo Ortiz, *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 162.

¹⁴⁶ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD, 1994, p. 15.

Cuadro 8. Conferencias de NU para el Desarrollo.

Año	Lugar	Tema
1990	Nueva York, E.U.	Infancia
1992	Río de Janeiro, Brasil	Medio ambiente y desarrollo
1993	Viena, Austria	Derechos humanos
1994	El Cairo, Egipto	Población y desarrollo (CIPD)
1995	Copenhague, Dinamarca	Desarrollo social
1995	Pekín, China	Mujer
1996	Estambul, Turquía	Asentamientos Humanos
1996	Roma, Italia	Alimentación
1997	Nueva York, E.U.	Cumbre para la Tierra +5-Ejecución del Programa 21
1999	Nueva York, E.U.	Población y desarrollo (CIPD+5)
2000	Nueva York, E.U.	Declaración del Milenio
2002	Johannesburgo, Sudáfrica	Desarrollo sostenible
2002	Monterrey, México	Financiación para el desarrollo
2006	Nueva York, E.U.	Migración internacional y desarrollo
2007	Bali, Indonesia	Cambio climático
2008	Doha, Qatar	Seguimiento sobre la Financiación para el desarrollo
2009	Nueva York, E.U.	Crisis financiero-económica y desarrollo
2009	Nairobi, Kenia	Cooperación Sur-Sur
2009	Roma, Italia	Seguridad alimentaria
2011	Estambul, Turquía	Países menos adelantados

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas.

Si bien todas aportaron algo a la conformación de la agenda para el nuevo milenio, entre ellas destacaron, por la importancia o novedad de sus propuestas la de Río de Janeiro de 1992, por su sesgo ambientalista; la “Cumbre social” de Copenhague, por ser el antecedente directo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la inclusión de objetivos sociales a los programas de ajuste estructural; y, la Cumbre de Pekín que introdujo la perspectiva de género (igualdad entre hombres y mujeres en los procesos de desarrollo) como parámetro de los programas y proyectos de ayuda.

Aunado a la preocupación por el medio ambiente, el desarrollo de los países menos adelantados continuó siendo de alta prioridad. Por ese motivo, en el año 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la llamada “Declaración del Milenio”. En ese documento se plantearon ocho objetivos fundamentales (Cuadro 9), con 21 metas cuantificables a través de sesenta indicadores. Los países firmantes de dicha Declaración se comprometieron a trabajar para alcanzar estas metas para el año 2015.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) significaron la renovación del compromiso global por la erradicación de la pobreza, el analfabetismo, el hambre y las epidemias. Aunque la estrategia está pensada para ser realizada por la comunidad internacional en conjunto con los gobiernos locales, los organismos intergubernamentales y la sociedad civil, la mayoría de los objetivos contemplan una acción nacional. Si bien los ocho puntos señalan la necesidad de obrar conjuntamente por el desarrollo, pues el tema de la cooperación internacional para el desarrollo se incluye, se le da un papel consultivo o de transferencia de recursos e intercambio de experiencias.

Cuadro 9. Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	Meta 2A: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes Meta 5B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA Meta 6B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten Meta 6C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

Continuación Cuadro 9. Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<p>Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</p> <p>Meta 7B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida</p> <p>Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable</p> <p>Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</p>
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<p>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</p> <p>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo</p> <p>Meta 8D: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo</p> <p>Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo</p> <p>Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</p>

Fuente: Sitio oficial del PNUD. Dirección URL: <http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>, [consulta: 14 de noviembre de 2010].

En ese sentido, destaca el octavo objetivo de “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”. A pesar de que alude a una sociedad pro desarrollo más eficaz y, sobretodo, más activa, éste se ciñe casi exclusivamente a promover un sistema comercial y financiero más abierto y no discriminatorio (es decir, de una u otra forma continúa el paradigma del *trade not aid*); después, se enfoca en atender los problemas de la deuda (cambio notable frente a las experiencias anteriores de capitalización, pues ahora la ayuda no se socializaría como deuda).

Destaca poderosamente el papel del sector privado en esta asociación mundial para el desarrollo. Dentro de las metas del mencionado octavo objetivo se sugiere la cooperación de las empresas, principalmente del sector farmacéutico y de la tecnología de la información y las comunicaciones, proporcionando las facilidades para hacer llegar los beneficios de sus industrias a los sectores necesitados.

Las nuevas maneras de financiación requerirán en el futuro de relaciones simbióticas y productivas entre los gobiernos, la sociedad civil y las empresas transnacionales. Al respecto de las alianzas con el sector privado en materia de desarrollo, José Antonio Alonso identifica tres ámbitos a partir de los cuales se pueden establecer estrategias de cooperación para el desarrollo entre el SCID y las empresas de los países donantes, para constituir a éstas como potenciales nuevos agentes de desarrollo: a) la afinidad sectorial: las empresas pueden impulsar programas de desarrollo en sectores afines a su núcleo de negocio; b) la afinidad geográfica: ambas partes pueden beneficiarse de los conocimientos y las redes institucionales para poder operar en nuevos y muy diferentes países a las de su país de origen; y, c) la afinidad de propósito: apoyo directo a empresas locales encaminado a consolidar el tejido empresarial, el marco legal, la integración de cadenas productivas y la competitividad¹⁴⁷.

Estas nuevas formas para financiar el desarrollo se volvieron necesarias ante lo demandante que resultó ser el SCID tras la adopción de los ODM. En ese sentido, se puede afirmar que los ODM fungen como un ejercicio de síntesis de todos los enfoques desarrollistas implementados hasta entonces. En ellos se incluyeron por igual los puntos de vista que relacionan la reducción del hambre, la erradicación de las pandemias y la mortalidad entre los más vulnerables como una señal de desarrollo; junto a los que percibían las carencias educativas como las responsables del atraso y a quienes impulsaban un discurso de igualdad de género y de sustentabilidad del medio ambiente.

Más allá de lo optimista del plazo establecido, una de las posibles críticas a los ODM son sus consecuencias para los esfuerzos previos realizados hasta entonces. Los ODM fueron una suerte de distractor para los programas y para los principales donantes bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, a partir de estos objetivos el énfasis se dirigió hacia las necesidades especiales de los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Además, el carácter no vinculante de estos objetivos –no se trata de compromisos– disminuyó su impacto y los supeditó a los momentos coyunturales.

¹⁴⁷ Cfr. J. A. Alonso (Dir.), *op. cit.* pp. 299-304.

En su defensa se puede argumentar que, a pesar de haber sido planteados en torno a temáticas tan generales, se puede reconocer en ellos una condición de transversalidad, gracias a la cual una solución (meta) puede llevar a atender a otra. Lo cierto es que estos objetivos sirven como una hoja de ruta que concentraría desde entonces los esfuerzos globales hacia metas específicas y mensurables.

Así las cosas al inicio del milenio en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, en la siguiente década el mundo asistió a un fenómeno coyuntural, cuyas implicaciones trastocarían las relaciones internacionales de un modo que no se había visto desde el final de la Guerra Fría: el terrorismo.

El terrorismo no es un fenómeno nuevo, mas su definición universal ha sido casi imposible de lograrse. No obstante esta dificultad conceptual, la realidad fue que la renovada presencia de este fenómeno, a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos, alteró la dinámica al interior de esa nación y, por lo tanto, de todo el escenario internacional.

La prioridad mundial fue a partir de entonces la seguridad. Con frecuencia se asume que la amenaza terrorista y el combate al terrorismo sólo tuvieron implicaciones en la organización administrativa de los Estados, su política interna y externa, entre otras cosas. Pese a ser verdad, la realidad es que los ataques terroristas y la consiguiente respuesta militar por parte de los Estados Unidos reorientaron las prioridades de la agenda y de la lista de países receptores de ayuda internacional.

Juan Pablo Prado y Luis Ochoa apuntan sobre esta decantación de la ayuda hacia la seguridad internacional –que se mantiene hasta el día de hoy– que este tipo de colaboración posee un carácter limitado en el sentido temático (concentrado en estrategias militares) y geográfico (hacia las zonas “conflictivas”); además, señalan que a esta visión restringida de la agenda de la ayuda, habría que agregar las limitantes impuestas por la actual crisis económica y financiera, lo que

concentra los esfuerzos internacionales en frenar los efectos de la debacle económica (sobre todo en los países del Norte)¹⁴⁸.

El ejemplo emblemático de las restricciones antes expuestas la encarna, particularmente, la ayuda ofrecida por los Estados Unidos y sus aliados, que no se destinó a los países más necesitados sino a los que eran susceptibles –sospechosos– de acoger a grupos terroristas. La vulnerabilidad ante estos grupos introdujo el debate sobre los riesgos que, para la comunidad internacional, significaban los estados débiles o fallidos. La fuerza de un Estado ya no sería determinada únicamente en relación a su capacidad de brindar bienestar social a su población, poseer instituciones políticas legítimas, mantener el orden público y el Estado de derecho, u ostentar una administración y políticas macroeconómicas y fiscales correctas. Es decir, adicionalmente, un Estado sería o no fallido en virtud de las ventajas que ofreciera al terrorismo transnacional y como tal sería merecedor a mayores o menores flujos de ayuda.

Para Stewart Patrick esta perturbación quedó explicitada en la Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos de América (*National Defense Strategy*) del año 2005 cuando se planteó, ante los peligros potenciales contra los ciudadanos estadounidenses, la necesidad de “fortalecer las capacidades soberanas de los estados débiles para luchar contra amenazas internas de terrorismo, insurgencia y crimen organizado”¹⁴⁹.

El resultado de este nuevo enfoque es que los estados más débiles no son necesariamente los más pobres. Esta perversión en los criterios desenfocó la atención de esfuerzos como los ODM, anteponiendo la seguridad al desarrollo¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Cfr. J. P. Prado, L. Ochoa, *op. cit.* pp. 47-48.

¹⁴⁹ Trad. Stewart Patrick, “Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?”, *The Washington Quarterly*, vol. 29, núm. 2, primavera, 2006, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, pp. 27-28.

¹⁵⁰ Como evidencia de ello y de que es una tendencia que continúa, están los montos de ayuda ofrecidos a Pakistán (bastión en la lucha contra el terror) en el año 2009 por los Estados Unidos y la Unión Europea -270 millones de dólares y 124 millones de euros respectivamente-. Juan Pablo Prado Lallande, “Apuntes sobre la agenda de cooperación internacional para el desarrollo, segundo semestre 2009”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Núm. 25, 2010, pp. 160.

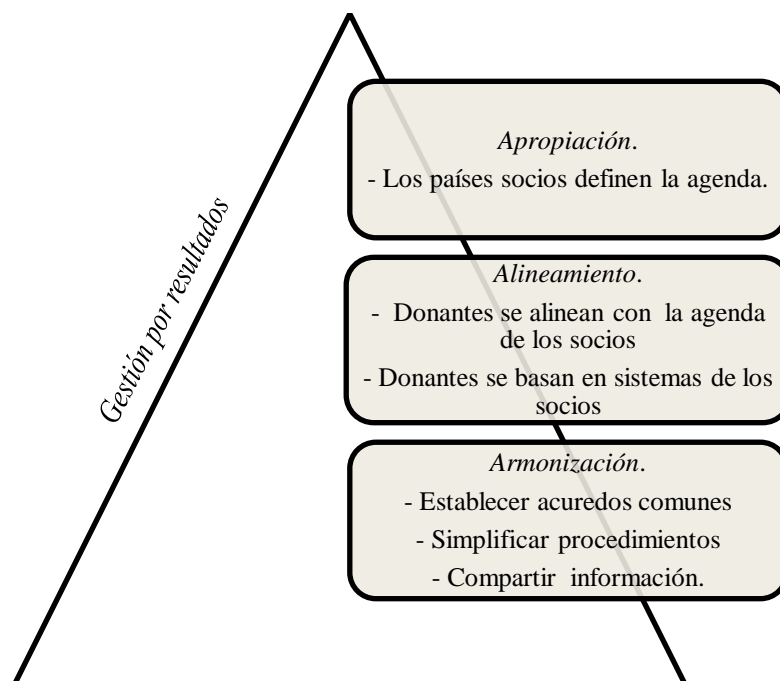
En consonancia con el proceso mundial de reevaluación y reestructuración de la cooperación internacional para el desarrollo, iniciado con los ODM, la comunidad internacional se avocó a trabajar por el tema de la eficacia de los recursos destinados a este propósito. Es decir, la cuestión sería la calidad, no la cantidad. En ese contexto tuvieron lugar la Conferencia de Monterrey (2002); el I Foro de Alto Nivel de Roma (2003); la Mesa Redonda de Marrakech (2004); el II Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda (2005) entre países Norte/Sur promovido por el CAD, foro en el que se firmó la Declaración de París (DP); y, el III Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda en Accra, Ghana (2008), cuna de la Agenda de Acción de Accra (AAA). Todo ello conforma la denominada “nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo”.

La DP del 2005 se fundamentó en principios que garantizarán la eficacia (Figura 5), motivo por el cual enunciaba la necesidad de asumir compromisos en los siguientes temas:

- *Apropiación*: los países en desarrollo (receptores de la ayuda) tienen que ejercer liderazgo en las acciones relacionadas con la cooperación internacional: coordinar y dirigir los flujos de ayuda que reciben e implementar estrategias propias de desarrollo nacional.
- *Alineación*: los países donantes tienen que basar todo su apoyo a las estrategias, instituciones y procedimientos de los países receptores de la ayuda. Para ello, resultará esencial el fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de los países en desarrollo: las donaciones de los países industrializados deberán ir encaminadas a reforzar los sistemas públicos y alejarse de los mecanismos de ayuda ligada o condicionada.
- *Armonización*: se deberá producir una mayor coordinación entre las acciones de los países donantes.
- *Gestión orientada a resultados*: administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones basadas en los resultados.
- *Mutua responsabilidad*: países donantes y receptores de la ayuda son responsables de los resultados del desarrollo¹⁵¹.

¹⁵¹ Ernest Aibar, “La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda” [en línea], *Boletín*, España, Planeta Salud. Nuevos instrumentos para el desarrollo, Dirección URL: http://www.planetasalud.org/boletin/mayo08/b1_05_08.htm, [consulta: 15 de noviembre de 2010].

Figura 5. Principios de la Declaración de París.



Fuente: Ignacio Martínez, José Antonio Sanahuja, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Madrid, Fundación Carolina, Documento de trabajo núm. 38, 2009, p. 7.

Del análisis de estos principios se puede adelantar la resistencia por parte de los países receptores a la imposición de mecanismos, sobre todo entre aquellos países altamente dependientes de la ayuda externa. Además, estos puntos clave se refieren exclusivamente a la CID intergubernamental, dejando de lado al resto de los actores en el sistema.

Por su parte, la AAA fue la continuación de la DP. Esta buscó identificar y diseminar las buenas prácticas con el objetivo de implementar completamente los principios de París y corregir las limitantes que la DP contenía, para ampliar la gama de participantes y compromisos entre estos.

Para ello, fijó los puntos clave para alcanzar la eficacia en la ayuda, los cuales fueron:

- Previsibilidad (*predictability*): los países en desarrollo fortalecerán los vínculos entre el gasto público y los resultados, y los donantes proporcionarán información por adelantado (3 a 5 años) sobre su proyecto de ayuda a los países socios.
- Propiedad (*ownership*): los gobiernos de los países en desarrollo se comprometerán más con los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil.
- Sistemas nacionales (*country systems*): los sistemas nacionales de los países socios se utilizarán para entregar ayuda como primera opción, en lugar de los sistemas de los

donantes, y los donantes compartirán sus planes de aumentar el uso de los sistemas nacionales.

- Condicionalidad (*conditionality*): los donantes cambiarán de condiciones prescriptivas sobre cómo y cuándo el dinero de la ayuda es destinado a condiciones basadas en los objetivos del país en vías de desarrollo.
- Desvinculación (*untying*): los donantes elaborarán planes individuales para desvincular aún más su ayuda.
- Fragmentación de la ayuda (*aid fragmentation*): los donantes acuerdan evitar la creación de nuevos canales de ayuda, y los donantes y países trabajarán por una división del trabajo dirigida por los países.
- Asociaciones (*partnerships*): a todos los actores se les anima a utilizar los principios de la Declaración de París, y el valor de la cooperación Sur-Sur es bienvenido.
- Transparencia (*transparency*): los donantes y los países redoblarán sus esfuerzos para tener revisiones de evaluación mutua de aquí a 2010. Estos implicarán un compromiso mayor de los parlamentos y ciudadanos y será complementado con pruebas no gubernamentales creíbles¹⁵².

Se trata de un proceso por el que los diferentes países, ricos y pobres, y organizaciones internacionales pretenden mejorar las políticas de unas y otras en relación con la ayuda y el desarrollo (debido al aumento sostenido de las tasas de pobreza, el empeoramiento de las condiciones de vida o la propagación de pandemias como el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis durante los años 90). Particularmente la DP y la AAA, con un espíritu aspiracional, contribuyeron a aterrizar esta intención ya que “orienta la cooperación hacia el liderazgo de los países receptores y la horizontalidad entre los socios, fundamentándose sobre principios de solidaridad y reflejando el proceso de aprendizaje de donantes y países receptores”¹⁵³.

Desde luego que los esfuerzos internacionales en esta materia no son un tema acabado. Por el contrario, en noviembre de 2011 se realizó el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Para esta reunión, que tuvo por sede Busan, Corea, planteó como objetivo revisar los avances respecto a la DP y la AAA, frente al próximo vencimiento del plazo propuesto en los ODM.

¹⁵² Sitio oficial de The 3rd High Level Forum, “Accra HLF3” [en línea], Página de inicio, HLF3, Dirección URL: <http://www.accrahlhf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/0,,menuPK:64861886~pagePK:4705384~piPK:4705403~theSitePK:4700791,00.html>, [consulta: 15 de noviembre de 2010].

¹⁵³ Ma. Clara Sanín B., Nils-Sjard Schulz, “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe” [en línea], Madrid, marzo, 2009, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/585/la-cooperacion-sur-sur-a-partir-de-accra-america-latina-y-el-caribe>, [consulta: 14 de noviembre de 2010].

Los organizadores reconocen que el desarrollo y eliminación de la pobreza del mundo no es un proceso espontáneo. Sin embargo, en palabras del jefe del CAD, Brian Atwood, la reunión en Busan sería considerada un éxito, en la medida en que se logaran avances en seis puntos clave (*key ingredients*): 1) la consolidación de la asociación entre naciones con niveles de desarrollo diferentes, así como de organizaciones privadas y no gubernamentales, basada en la clara división del trabajo y la transparencia; 2) la formulación de principios que guíen el nuevo consenso en cooperación para el desarrollo, junto con compromisos para eliminar políticas que obstaculicen el alcance de resultados; 3) la revitalización del esfuerzo global por alcanzar los ODM y de enfocarse en la necesidad de bienes públicos globales; 4) el reconocimiento de que los Estados más frágiles y pobres necesitan seguridad y capacidad, y que trabajar en ello significa tener la voluntad de adaptar las modalidades de acción y tomar riesgos; 5) la confirmación de que la gente, sin importar su condición de pobreza, debe ser empoderada en los procesos de desarrollo; y, 6) la aceptación, por parte de todos los participantes en las acciones internacionales de desarrollo, que se deben producir resultados medibles y que estos deben ser diligentemente reportados a los ciudadanos del mundo¹⁵⁴.

Mediante el recuento histórico de la agenda internacional de la cooperación internacional se demostró como éste se ha complejizado considerablemente, pues ha multiplicado tanto sus actores como sus ámbitos de acción.

Es justamente la ampliación del número y la relevancia de estos nuevos actores, entre ellos Brasil, lo que justifica la presente investigación. Por tal motivo, en los capítulos subsecuentes se abordará, primero el diseño de política exterior de Brasil, con la intención de identificar sus principales objetivos e instrumentos (con especial énfasis en el periodo de Luiz Inácio Lula da Silva) para luego, a partir de ese análisis, entender la manera en que la oferta de cooperación técnica se articuló con dichos objetivos.

¹⁵⁴ Brian Atwood, “The promise of Busan”, [en línea], Francia, OCDE, Dirección URL: <http://www.aideffectiveness.org/busanhl4/en/news/459-the-promise-of-busan.html>, [consulta: 7 de julio de 2011].

3. La política exterior brasileña: objetivos, tendencias, estrategias e instrumentos

“ [...] C'est pourquoi nous pouvons fonder sur le Brésil, dont la volonté est uniquement tendue vers une construction paisible, nos meilleurs espoirs pour la civilisation et la libération futures de notre monde ravagé par la haine et l'erreur. [...] Lorsque, dans notre temps bouleversé, nous voyons encore des zones d'espoir pour un nouvel avenir, c'est notre devoir d'attirer l'attention sur ce pays, sur ces possibilités”¹⁵⁵.

Stefan Zweig

3.1 Brasil en cifras: la relatividad del poder.

En palabras João Augusto de Araujo Castro, último Canciller del régimen democrático que concluyó con el golpe de Estado de 1964, Brasil está condenado a la grandeza¹⁵⁶. En ese mismo sentido, el Barón de Rio Branco, diplomático brasileño quien fue Ministro de Relaciones Exteriores entre 1902 y 1912, afirmaba que quizá para otras naciones renunciar a la igualdad de trato y confesarse como naciones de tercer, cuarto o quinto orden era una opción; pero Brasil, y en ello fue enfático durante su gestión, no podía ser de éstos¹⁵⁷. Un somero análisis de los principales indicadores y datos estadísticos socio-económicos de Brasil podría confirmar las anteriores aseveraciones.

En términos de extensión territorial, Brasil es el país más grande de Sudamérica. Comparte fronteras con todos los países sudamericanos, a excepción de Chile y Ecuador. Su superficie de 8 514 877 km² lo ubica como el quinto país más grande del mundo¹⁵⁸. También ocupa la quinta posición de acuerdo por su población total que, según estimaciones para 2011, alcanzará un aproximado de 203 429 773¹⁵⁹.

Pese a los datos anteriores, el potencial que encumbra a este país sudamericano radica en sus datos económicos. De esta forma, para 2010 la economía brasileña se consolidó como la novena

¹⁵⁵ Stefan Zweig, *Le Brésil, terre d'avenir*, Paris, Editions Albin Michel, 1949, p. 23.

¹⁵⁶ João Augusto de Araujo Castro, *Organização e notas de Rodrigo Amado*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1982, p.212.

¹⁵⁷ Álvaro Lins, *Rio Branco*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965, p. 327.

¹⁵⁸ CIA, *The World Factbook*, [en línea], Estados Unidos, 2011, Dirección URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>, [consulta: 13 de julio de 2011].

¹⁵⁹ *Idem*.

economía más grande del mundo con un Producto Interno Bruto (PIB) de \$ 2.172 billones de dólares; un índice de crecimiento real de 7.5% (lugar número 30); un Ingreso per cápita de \$10 800 dólares (lugar 130); una población económicamente activa (PEA) de 103.6 millones de personas (lugar 6). Al PIB brasileño lo conforman históricamente las actividades primarias, actualmente con una contribución de 6.1%; este sector giraba básicamente en torno a la producción y exportación de un producto¹⁶⁰. Sin embargo, a partir de la década de los cincuenta, tras las políticas de sustitución de importaciones, las actividades industriales (26.4%) y de servicios o del tercer sector (67.5%) comenzaron a contribuir de manera más determinante a la economía brasileña. Actualmente, la fortaleza de su economía se centra en la exportación de sus recursos naturales (café, soya, trigo, arroz, maíz, caña de azúcar, cacao, cítricos y carne de res), aunque las actividades industriales contribuyen con un porcentaje mayor (textiles, zapatos, químicos, cemento, madera, hierro, estaño, acero, aviones, motores y autopartes, y demás maquinaria y equipo)¹⁶¹.

En su papel como exportador de materias primas destaca su producción de petróleo. Sin contar los recientes descubrimientos de yacimientos aún no explorados en las costas del Atlántico, su producción diaria alcanza la cifra de 2 572 millones de barriles, cantidad que lo ubica como el noveno productor a nivel mundial¹⁶²; además, cuenta con reservas probadas de 13.2 miles de millones de barriles, situación que lo posiciona en el decimo séptimo lugar en este renglón¹⁶³. Con objeto de dimensionar las cifras anteriores, en el Cuadro 10 se propone una comparación entre Brasil y otros actores internacionales.

Lo que refleja el peso de las materias primas en el PIB brasileño es una considerable vulnerabilidad frente a las variaciones en los precios y en la demanda de esos productos. En palabras de Sylvain F. Turcotte, se trata de una cuestión de asuntos estratégicos ligados a la

¹⁶⁰ En la historia económica de Brasil son identificables varios ciclos (periodos en los que la exportación se concentró en un cierto producto coyuntural): ciclo del palo de Brasil (1503-1550); ciclo del azúcar (1550-1650); subciclo del ganado, cueros y pieles (1564-hasta el final del periodo colonial); ciclo de los minerales (1694-1760, diamantes a partir de 1729); subciclo del algodón (1780-1790); resurgimiento del ciclo de la caña de azúcar (1790-1810); ciclo del café (1825-1930); ciclo del caucho (1879-1912). Mircea Buescu, *História Econômica do Brasil. Pesquisas e análises*, Rio de Janeiro, APEC Editora, 1970, p. 42.

¹⁶¹ Cfr. *Idem*.

¹⁶² International Energy Agency, *Key World Energy Statistics*, Francia, OECD-IEA, 2010, p. 48.

¹⁶³ *Oil reserves by country*, [en línea], Dirección URL: http://www.nationmaster.com/graph/ene_oil_res-energy-oil-reserves, [consulta: 21 de Julio de 2011].

seguridad económica nacional¹⁶⁴. Dada esta dependencia económica del exterior, el interés de su política exterior descansa en una lógica orientada hacia el desarrollo, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad nacional y aumentar la autonomía en la formulación de las políticas industriales y financieras.

Cuadro 10. Principales parámetros cuantificables de poder (2010).

	Brasil	Estados Unidos	China	México	Argentina
Territorio (km²)	8 514 877	9 826 675	9 596 961	1 964 375	2 780 400
Población	203 429 773	313 232 044	1 336 718 015	113 724 226	41 769 726
PIB (billones de USD)	\$ 2.172	\$ 14.66	\$ 10.09	\$ 1.567	\$ 0.596
PIB p/cápita (USD)	\$ 10 800	\$ 47 200	\$ 7 600	\$ 13 900	\$14 700
Tasa de crecimiento anual	7.5 %	2.8 %	10.3 %	5.5 %	7.5%
Población económicamente activa (millones de personas)	103.6	154.9	780	47	16.62
Gasto militar como porcentaje del PIB	1.7 %	4.8 %	2.1 %	0.5 %*	1%*
Personal de las fuerzas armadas	288 000	1 366 000	2 810 000	193 000	71 000
Índice de desarrollo humano (2010)	73/0.699	4/0.902	89/0.663	56/0.750	46/0.775

*Dato del año 2009. Stockholm International Peace Research Institute, *The SIPRI Military Expenditure Database*, Suecia, 2011, Dirección URL: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>, [consulta: 20 de Julio de 2011].

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIPRI, CIA *World Factbook*, OCDE y FMI.

A partir del cuadro propuesto se puede afirmar que el poderío de Brasil es relativo. Si se le compara con las dos economías más grandes del mundo (Estados Unidos y China), este país sudamericano está todavía lejos de alcanzar el estatus que estas potencias ostentan. Por el contrario, frente a sus dos más cercanos competidores en la región latinoamericana (México y Argentina), la ventaja que lleva sobre éstos en materia de economía y de personal militar lo

¹⁶⁴ Sylvain F. Turcotte, “La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, *Foro internacional*, núm. 194, XLVIII, 2008 (4), p.787.

destacan como líder de la región, si bien esto no significa legitimidad y extensa aceptación al interior de la subregión.

A pesar de las fortalezas, principalmente económicas y demográficas, sobre las que se fundamenta el posicionamiento a nivel global de Brasil, la realidad es que al interior padece todavía de los males de un país en desarrollo. Aunque es considerado por organismos como la OCDE como un país de renta media alta, la desigualdad y las condiciones de pobreza de importantes sectores de su población son temas que obstaculizan la entrada de Brasil a la elite mundial de países desarrollados y al, incluso más restringido, grupo de países “graduados” en materia de desarrollo. Como prueba de lo anterior están los datos del Informe de Desarrollo Humano del año 2010, donde Brasil figura en la posición número 73 entre 169 países evaluados, con un índice de 0.699, resultante de una esperanza de vida al nacer de 72.9 años, 7.2 años promedio de instrucción y un ingreso nacional bruto (INB) per cápita para el año 2008 de \$10 607 USD¹⁶⁵. Otro indicador que revela la desigualdad de las condiciones al interior de la sociedad brasileña, es el coeficiente de Gini, que para el año 2005 era de 56.7¹⁶⁶, en un contexto en el que la tasa de incidencia de pobreza en Brasil en el año 2009 era del 21.4 %¹⁶⁷.

El contexto brasileño expuesto en las líneas anteriores pone de manifiesto los retos y dilemas a los que se enfrentan los países de esta magnitud. En razón de su situación como país continental, característica que comparte con China, Rusia, India y Estados Unidos, George Keenan incluye a Brasil en la categoría de “países monstruo”, debido, entre otras cosas, a la magnitud de los problemas y los desafíos que deben enfrentar¹⁶⁸. No obstante la clara intención del autor citado por hablar de un grupo de países con características particularmente problemáticas, un “monstruo” es aquello que se resiste a morir; y Brasil, junto con el resto de países incluidos en dicha categoría, está más vivo que nunca.

¹⁶⁵ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, Nueva York, PNUD, 2010, p. 173.

¹⁶⁶ El autor de este parámetro de medición es el economista italiano Corrado Gini. El coeficiente de Gini (también expresado como porcentaje) está pensado para reflejar la desigualdad de los ingresos, donde 0 representa la perfecta igualdad y 1 la perfecta desigualdad.

¹⁶⁷ El porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de la pobreza en Brasil ha mantenido una tendencia a la baja desde el año 2005, cuando el porcentaje era de 30.8%. Fuente: Banco Mundial, *Datos de Brasil*, Grupo del Banco Mundial, 2011, Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/pais/brasil>, [consulta: 15 de julio de 2011].

¹⁶⁸ George F. Keenan, *Around the Cragged Hill: a Personal and Political Philosophy*, New York, Norton, 1993, p. 143.

La sola enumeración de los factores cuantitativos mencionados dota al país que los ostente de un peso específico en el escenario internacional. Sin embargo, esto no se traduce automáticamente en poder o capacidad de influencia en el resto del mundo. Por ejemplo, en los mismos términos cuantitativos, Brasil es la principal potencia en América Latina. Pese a ello, su poder está limitado, en términos de la *realpolitik* tradicional, por su carencia de arsenal nuclear, lo que supone una desventaja frente a países como India y China. Otro factor que va en detrimento de su capacidad internacional es el relativo pequeño tamaño de su mercado, en comparación con los de las otras potencias emergentes. Frente a estas limitaciones, a decir de Susanne Gratius, la principal fortaleza de Brasil se encuentra en sus instrumentos, tales como su eficiente e internacionalmente prestigiosa diplomacia y su capacidad de negociación internacional¹⁶⁹; en otras palabras, reconoce en la política exterior brasileña la buena organización y el pensamiento estratégico y de largo plazo.

La conjunción de estos dos elementos, el tamaño e importancia económica y política y la vocación internacional del país, constituyen la justificación de las actividades de política exterior de Brasil. Esta proyección hacia el exterior es atribuida por Celso Lafer a lo que él llama la identidad internacional de Brasil¹⁷⁰. Esa identidad internacional brasileña le viene dada por sus dimensiones; su pasado colonial que lo vincula a Europa y al mundo; la vastedad de sus recursos; y, su posición geopolítica, que lo ubican históricamente como un punto estratégico en el Atlántico sur.

Conocedora de estos motivos y de los alcances reales de su poder, la clase dirigente de Brasil ha sabido dotar a su noción de política exterior de contrapesos y apuntalamientos teórico-conceptuales. En razón de lo anterior, la manera en que la política exterior de Brasil se desempeñó históricamente será abordada con más detenimiento en el siguiente apartado.

¹⁶⁹ Susanne Gratius, *The international arena and the emerging powers: stabilizing or destabilizing forces?*, Madrid, Comment, FRIDE, abril, 2008, p. 7.

¹⁷⁰ Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, Sao Paulo, Editora Perspectiva, 2001, pp. 23-25.

3.2 La vocación internacional de Brasil: la noción brasileña de política exterior

La política exterior de un país equivale a su carta de presentación frente al mundo. Luis García y Erdmann la define como la fijación y decisión de un sujeto de derecho internacional que comprende al “conjunto de principios y directrices de comportamiento en que cimienta un Estado sus relaciones con los demás Estados, y otros actores de las relaciones internacionales, como reflejo y extensión de la política interior [...]”¹⁷¹. Si bien cabe señalar que la toma de decisiones no es exclusiva de actores estatales, como se explicó en el capítulo anterior, se debe subrayar la proyección hacia el exterior que sugiere la anterior definición. Lo que nos dice el autor es que en la política exterior se puede apreciar una manifestación del sistema político que la elabora y, por lo tanto, de sus intereses nacionales particulares.

Al respecto, el mismo García y Erdmann precisa que “[la política exterior] está condicionada por la historia, los aspectos geopolíticos y los desafíos, reflejando el carácter estatal y social”¹⁷². Para el caso específico de la política exterior brasileña (PEB), esta aseveración es particularmente verdadera, pues, como se verá más adelante, cuenta históricamente con intereses nacionales fijos. La PEB se encuentra condicionada por diversos factores, todos ellos estables, que se manifiestan a lo largo de la historia político-estratégica de Brasil (Cuadro 11).

Con excepción del factor constitucional, válido a partir de 1988, el resto de los mismos se ha manifestado, con mayor o menor claridad según el momento histórico del que se hable, en las acciones, posturas y decisiones internacionales de las administraciones brasileñas. Si bien no tienen un carácter inmutable, la continuidad de estos factores ha influido de manera importante en la percepción que tiene el mundo acerca de Brasil y en la construcción de la imagen que de sí mismo ha elaborado. Para el estudio de la PEB se deben tener siempre presentes estos elementos, motivo por el cual serán considerados a lo largo del subsecuente análisis de la misma.

¹⁷¹ Luis García y Erdmann, *Compendio diplomático*, México, Sinaloa, 2009, p. 98.

¹⁷² *Ibid.* p. 99.

Cuadro 11. Factores condicionantes de la política exterior de Brasil.

Factor	Relevancia
La Constitución	Desde 1988 la Constitución brasileña incluyó una serie de principios, valores y alusiones a la realidad internacional ¹⁷³
Ministerio de Relaciones Exteriores	Se trata de una Cancillería muy sólida, con profesionales bien preparados y con una noción muy cuidada y consolidada de la política exterior, en al cual destacan dos determinantes de larga tradición: el multilateralismo y la importancia de la relación con Estados Unidos
Peso específico en el sistema-mundo	Se trata de un país importante en las relaciones internacionales gracias a su población, su extensión y sus riquezas naturales y a su rol de potencia media semiperiférica, con cierto grado de liderazgo regional
Sociedad	Su sociedad está, en términos generales, profundamente polarizada económica y racialmente
Contexto geopolítico	Cuenta con dos grandes cuencas hidrográficas (Amazonas y Plata); vecindad con 10 países con fronteras densamente pobladas y activas (legal e ilegalmente)
Población	Posee una población extensa y de origen variado (lo que lo vincula, por ejemplo, con las diásporas de Japón, Líbano, Alemania, Ucrania, Italia, Polonia, etc.)
Economía y comercio	Se trata de una economía ubicada entre los primeros 10 puestos del mundo ¹⁷⁴ ; de carácter industrial diversificado y con un sector agropecuario y minero significativo; alto grado de complementariedad y competitividad; intercambio comercial equilibrado con 4 polos: Unión Europea, Estados Unidos, América Latina y Asia-Pacífico

Fuente: Elaboración propia con base en Rafael Grasa Hernández, “La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 65, pp. 100-101.

Al analizar las variables expuestas en el cuadro superior se puede concluir que se trata de situaciones, casi todas, constantes (la extensión territorial, la geografía, la demografía y el marco constitucional). Sin embargo, destacan de entre éstas algunas de perfil coyuntural y más voluble. La capacidad de la Cancillería, en primer lugar, además de ser difícil de comprobar empírica y objetivamente, ha subordinado su actuación a la disposición y a la habilidad del gobierno en turno, pero, sobre todo, al margen de maniobra del contexto internacional imperante. Por otro lado, la sociedad brasileña y su conflicto entre clases provocado por la desigualdad imperante ha

¹⁷³ *Supra*, Cap. 4, p. 165.

¹⁷⁴ La economía de Brasil superó recientemente en tamaño a la del Reino Unido, que hasta este momento había ocupado la sexta posición. De acuerdo con el Instituto Nacional de Investigación Económica y Social (NIESR, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, usando las cifras del FMI a su actual tasa de intercambio, la economía de Brasil asciende ahora a \$2.52 miles de millones de dólares y la de Reino Unido a \$2.48 miles de millones. s/a, “Brasil confirma su sitio en la mesa de los grandes de la economía mundial”, [en línea], *BBC Mundo*, 7 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://goo.gl/Tv7pn>, [consulta: 11 de marzo de 2012].

condicionado a la política exterior al reclamar la atención total de los gobiernos, distraendo la simpatía por los temas internacionales. Además, los diferentes periodos de auge económico experimentados en Brasil han impactado en la movilidad de su población, fortaleciendo a su clase media y, por lo tanto, a los índices de involucramiento civil en los temas políticos. Estrechamente relacionado con este punto se destaca el factor de la economía y el comercio. La alternancia entre periodos de auge y recesión económica han impactado en la proyección exterior de Brasil y en su interés (sin olvidar en su instrumental) para adoptar una u otra postura más allá de sus fronteras. En este sentido, los intercambios comerciales y los flujos financieros han quedado enmarcados en el momento de la economía internacional y en el modelo de desarrollo imperante en una etapa determinada.

A pesar de lo anteriormente expuesto, cabe señalar que esta vocación internacional no es novedosa. Por el contrario, se trata de una constante entre las elites dirigentes de Brasil, pues se convirtió en la razón de ser de la política exterior, en la medida en que ésta se legitimó internamente por ser uno de los principales instrumentos del proyecto brasileño por excelencia: el desarrollo nacional. En palabras del anteriormente citado Araujo Castro, “la política internacional de Brasil tiene como objetivo primordial la neutralización de todos los factores externos que puedan contribuir para limitar su poder nacional”¹⁷⁵.

Esta actitud que rige las actitudes internacionales de Brasil está fundamentada en un profundo nacionalismo, el cual no es una “actitud de aislamiento, de prevención y de hostilidad. Es, al contrario, una gran voluntad de participación internacional. Es un esfuerzo para colocar a Brasil en el mundo, mediante la utilización de todos los medios y con la participación de todos los países que quieran colaborar [...] en la identificación y solución de los problemas mundiales”¹⁷⁶. De esta aseveración se extrae otro principio por el que tradicionalmente ha apostado la PEB: el multilateralismo.

Debido en parte a lo limitado de sus recursos de poder, el actuar multilateral ha sido privilegiado por ser una vía legítima para impulsar una agenda propia. Aunque existen organizaciones

¹⁷⁵ Araujo Castro, *op. cit.* p. 212.

¹⁷⁶ *Idem.*

internacionales de carácter multilateral desde el siglo XIX, creadas como un intento por garantizar un sistema mundial de preservación de la paz y del orden, fueron la Liga de las Naciones (LN), en un primer momento, y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después, el verdadero inicio de la diplomacia multilateral. En el seno de ambas instituciones, con sendos y contrastantes desenlaces, Brasil ejerció su participación multilateral, distinguiéndolo como un activo miembro.

Con los fenómenos de la transnacionalidad, la disolución de las fronteras y la internacionalización de la economía durante las últimas décadas hicieron suponer que la diplomacia de orden multilateral forzaría al cambio o a la desaparición de los agentes de diplomacia bilateral. Al respecto, Ronaldo Mota Sardenberg, representante permanente de Brasil ante la ONU, enumeró nueve puntos de lo que consideró debía ser –y han sido– la esencia de la participación brasileña en el ámbito multilateral, de entre los cuales se destacan los que pueden ser considerados como aplicables a las aspiraciones y actitudes brasileñas de cualquier época:

- a) la admisión de que todos los Estados miembros actúan en función de sus intereses nacionales, y que la observancia de los “valores democráticos” es la base de la mejor convivencia;
- b) la insistencia en la prioridad de las opciones diplomáticas y la creación de nuevas formas de diálogo a fin de minimizar la asimetría entre Estados¹⁷⁷.

No obstante las tendencias en la manera de conducir la política exterior de Brasil, a través de las décadas han variado las aspiraciones y, sobre todo, los medios para alcanzar esas metas. Antes de llegar al momento actual, donde la agenda de PEB está tan diversificada temática y geográficamente, el país –y, por lo tanto, su diseño de política exterior– estuvo sujeto a cambios de regímenes políticos y a distintos modelos de desarrollo económico; en el mismo periodo, el país tuvo una participación activa en la formulación de diversas normas del sistema internacional y completó el proceso de internacionalización, en un mundo que asistía a los cambios generados por la era de la globalización.

¹⁷⁷ Ronaldo Mota Sardenberg, 1995, p. 122 *apud*. Paulo de Góes Filho, *O clube das nações: a missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar*, Rio de Janeiro, Relume Dumará-Núcleo da Antropología da Política/UFRJ, 2003, p. 67.

De lo anterior emana la necesidad de hacer una enumeración de las variaciones en las percepciones que, al interior, se tenían de las relaciones internacionales y del modo en el que Brasil debía insertarse en dichos procesos. El análisis histórico propuesto equivale a hacer una evaluación de las relaciones exteriores de este país sudamericano, con la intención de identificar las directrices y momentos coyunturales que marcaron el proyecto internacional de Brasil.

3.3 El enfoque paradigmático: un método de aproximación a la historia de la política exterior de Brasil.

Para referirse al estudio de las relaciones internacionales de Brasil, Amado Luiz Cervo propone un método al que califica como un “enfoque paradigmático”. Un paradigma en las ciencias sociales contempla la concepción del mundo que un país –o su clase dirigente– poseen y el modo particular de proceder acorde a esa cosmovisión. Para el caso de Brasil, Cervo identifica cuatro paradigmas: el liberal-conservador, que se extendió del siglo XIX a 1930, el *Estado desenvolvimentista*, entre 1930 y 1989, el Estado normal y el Estado logístico¹⁷⁸. A partir de estos cuatro estamentos es que procederemos a abordar la historia brasileña en lo que concierne a los temas internacionales.

En primer lugar, dada su posición estratégica en el tablero internacional, un acercamiento inicial a los objetivos nacionales debe provenir de una lectura geopolítica de los intereses de Brasil. Partiendo de la noción más básica del concepto de geopolítica, que entiende a ésta como la influencia de los factores geográficos (regiones, etnias, vías de comunicación, etc.) en la política de los Estados¹⁷⁹, se pueden enmarcar las aspiraciones de un país, sobre todo en materia de defensa, pero también de explotación y administración de los recursos naturales.

Para el caso brasileño, Golbery do Couto e Silva insistió la idea acerca de la necesidad de formular lo que él llamó el concepto estratégico nacional (CEN). Según su planteamiento, el CEN debe orientar toda la estrategia de la nación; entonces, por extensión, a la política exterior.

¹⁷⁸ Amado Luiz, “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol.46, núm. 2, 2003, p. 8.

¹⁷⁹ Adolfo Koutoudjian, “Geopolítica sudamericana”, en Adolfo Koutoudjian, *et al.*, *Geopolítica y globalización: estado-nación, autodeterminación, región y fragmentación.*, Buenos Aires, Eudeba, 2001, p. 193.

El objetivo último de este concepto estratégico es la salvaguarda de los Objetivos Nacionales – entre los cuales distinguió entre los de carácter permanente (p. ej. el interés de supervivencia como grupo nacional) y los actuales (de corte eminentemente coyuntural)–, a pesar de los antagonismos que se manifiesten o pueden llegar a manifestarse, tanto en el campo internacional como en el ámbito interno del país¹⁸⁰.

Producto de la evaluación estratégica planteada en su libro, Do Couto e Silva enunció los objetivos nacionales permanentes que debían orientar el actuar geopolítico de Brasil, tanto en el ámbito externo como en el interno de la siguiente manera:

- La salvaguarda intransigente de nuestra independencia política, aunque se admitan autolimitaciones, nunca esenciales, de la soberanía nacional, en beneficio de la cooperación y de la paz internacionales;
- El mantenimiento de un estilo democrático, con bases cada vez más amplias en la participación efectiva y consciente del pueblo;
- La garantía de las libertades regionales (sentido federativo) y de la autonomía local (municipalismo);
- La consolidación de la unidad del grupo nacional, a través de una creciente integración social, con fundamentación en los principios de la justicia social y de la moral cristiana;
- La incorporación efectiva de todo el territorio nacional, humanizándose y valorándose los amplios espacios todavía vacíos;
- El fortalecimiento equilibrado de la estructura económica, a fin de asegurar elevados niveles de bienestar y cultura a todo el pueblo, en todas las regiones del país, garantizándose el grado de autosuficiencia realmente indispensable para el pleno ejercicio de la soberanía nacional;
- El mantenimiento del *statu quo* territorial en América del Sur, contra cualquier tendencia revisionista o la formación de bloques regionales, políticos o simplemente económicos, que puedan constituir una amenaza para la propia paz del continente;
- El robustecimiento de la solidaridad y cooperación entre los pueblos de América, para el progreso general y la defensa continental;
- El fortalecimiento del prestigio nacional en el ámbito externo, basado en el principio de la igualdad jurídica de los Estados, y la creciente proyección del país en el exterior considerando la salvaguarda eficaz de sus propios intereses y también en beneficio de la propia paz internacional¹⁸¹.

Si bien el listado anterior refleja la visión de una época determinada por un contexto muy particular, además de que incluye postulados con una carga ideológica sesgada, se puede afirmar que se trata de objetivos atemporales y, salvo algunas excepciones, de viabilidad casi universal.

¹⁸⁰ Cfr. Gral. Golbery do Couto e Silva (traducción de Paulo R. Schilling), *Geopolítica del Brasil*, Argentina, El Cid, 1978, pp. 291-300.

¹⁸¹ *Ibid.* pp. 98-99.

Son válidos para cualquier grupo nacional, en cualquier momento de la historia. Por eso es que destaca poderosamente el papel del que dota a la cooperación y a la solidaridad internacional dentro del instrumental legítimo –y necesario- para la actuación exterior de un país.

Sin embargo, dado el perfil del autor y el enfoque con el que esbozo estos objetivos, es difícil distinguir la línea que distingue entre el uso defensivo y militar de estos planteamientos y el uso político y público de los mismos. El mismo autor acota sus observaciones, pues indica que estos pronunciamientos pueden –deben- servir como base para trazar la Estrategia de Seguridad Nacional de Brasil; por extensión, se puede asumir que es viable subordinar el diseño de la política exterior a los mismos principios elementales.

A lo largo de la historia de la política exterior de Brasil son distinguibles tres situaciones paradigmáticas: 1) la oscilación entre dos principios de conducta: el liberalismo y el nacionalismo; 2) la adaptación de los dos vectores clásicos de la política exterior de Brasil –el desarrollo nacional y el reconocimiento internacional- y de los medios para alcanzarlos; además, 3) la recurrencia de tradiciones diplomáticas como la no-confrontación y el respeto al estado de derecho. Esos tres estados (y sus posibles combinaciones coyunturales) han sido referentes para los tomadores de decisiones en esta materia a la hora de conducir las relaciones internacionales del país.

3.3.1 El paradigma liberal-conservador.

Conforme el método de análisis adoptado para este capítulo, el primer paradigma es el Estado liberal-conservador. En el lapso comprendido entre el siglo XIX y 1930 la confianza depositada en la diplomacia y sus beneficios para el proyecto nacional tiene un carácter vital en la concepción de Brasil como país independiente. En lo referente al espacio geográfico, al comienzo del siglo XX, Brasil consolidó casi de manera definitiva sus fronteras nacionales respecto a sus países vecinos mediante la negociación política y las gestiones diplomáticas. El autor de esa tarea, José Maria da Silva Paranhos Junior, el Barón de Rio Branco, quien bajo el amparo del principio jurídico del *uti possidetis*, se afanó en asegurar las fronteras brasileñas conforme a los límites de los viejos territorios coloniales anteriores al proceso de independencia

de América del Sur¹⁸². La herencia de la obra del Barón dejó a Brasil en paz y en armonía con sus vecinos y sentó las bases conceptuales para una diplomacia con influencia y prestigio.

El más elemental y duradero principio brasileño de conducta –el liberalismo– es más anejo que la labor de Rio Branco. Según Amado Luiz Cervo, la noción brasileña de liberalismo, entendida como “una apertura espontánea e indefensa a la penetración de insumos externos, humanos, financieros, científicos, técnicos y empresariales y como intercambio de productos”, data del testamento político de José Bonifacio, el Patriarca de la Independencia, mediante el Manifiesto a las Naciones Amigas del 6 de agosto de 1822, documento a través del cual definió el tipo de relaciones que pretendía establecer¹⁸³.

Las relaciones internacionales del llamado Imperio de Brasil –existente entre 1822 y 1889– se orientaron, en los primeros años de vida independiente, por el impulso al comercio con el exterior, principalmente con el Gran Bretaña. Fue en ese periodo de consolidación cuando se asumió como premisa fundamental del Estado brasileño el mantener buenas relaciones en términos comerciales con las grandes potencias. Esa vinculación con el exterior hizo que, a finales del siglo XIX, las ideas republicanas comenzaran a llegar a Brasil, ampliando el debate y los cuestionamientos sobre la continuidad de la monarquía en Brasil.

De esa forma, la Primera República o *República Velha* se instauró tras la Revolución de 1889. Con Brasil convertido desde entonces en la República de los Estados Unidos del Brasil, la oligarquía dominante se dispuso a reivindicar su posición frente a las grandes potencias. Quizá la manifestación más evidente y representativa de este periodo de la historia política y diplomática de Brasil se dio durante y después de la Primera Guerra Mundial. Brasil se empeñó en obtener un asiento permanente en la Liga de las Naciones. En virtud de ello, como único país sudamericano beligerante formó parte de la Conferencia de Paz de 1919¹⁸⁴; si bien prevaleció el principio

¹⁸² Álvaro Lins, *Rio-Branco (O Barão do Rio-Branco) Biografia pessoal e Historia Política*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965, pp. 464-465.

¹⁸³ Amado Luiz Cervo, “Relações internacionais do Brasil”, en Amado Luiz Cervo (org.), *O desafio internacional: La política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 22.

¹⁸⁴ Rafael Fernández de Castro, Maria Regina Soares de Lima, “Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México en política exterior”, en Antonio Ortiz Mena L.N. et al., *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2005, p. 122-123.

jerárquico en la representación política internacional, fue entonces cuando Brasil comenzó su característica actuación como mediador entre los fuertes y los débiles.

Esta ambigüedad entre principios idealistas y una clara intención de aceptación de la desigualdad de poder en el mundo, tiene un posible explicación “en el propio desfase entre la búsqueda del reconocimiento de las potencias, por la vía de la diplomacia multilateral, y los escasos recursos de poder de los que aspiran a esto”¹⁸⁵. En esa particular y heterodoxa situación se sitúa históricamente Brasil. La disyuntiva entre un rol autoproclamado y “natural” de mediador-representante y la aspiración de participar e influir en las grandes decisiones internacionales, por consecuencia, plantea en cuestionamiento a las acciones exteriores de Brasil, pues trata de perpetuar –e incluirse– en el orden antidemocrático y oligárquico de poder en el sistema internacional.

Al respecto de esta remarcable contradicción, Amado Luiz Cervo explica que una tercera tradición de la PEB –junto con el carácter pacífico y el respeto al derecho– es el realismo, el cual según él, con el tiempo se convirtió en pragmatismo¹⁸⁶; esta tradición se erigió como la sustancia de la política exterior del gobierno de Getúlio Dornelles Vargas, quien en 1930, mediante un golpe de Estado, derrocó al Presidente Washington Luiz, poniendo fin a la Primera República. Con este hecho se inauguró, conforme a los paradigmas de Cervo, el *Estado desenvolvimentista*.

3.3.2 El paradigma del Estado *desenvolvimentista*.

A partir de 1930 el modelo desarrollista de política interna y externa guió los procesos al interior del gobierno brasileño. El nuevo vector del modelo alcanzó el nivel de política de Estado, más que de gobierno, concediendo la aparente estabilidad programática que caracterizó al Brasil hasta finales de la década de los 90. Apoyado en el pragmatismo, en el modelo del *nacional-desenvolvimentismo* se pueden observar, a lo largo de ese periodo, diversas constantes y medios, que se manifestaron en diversas dimensiones del diseño político-económico del país, por ejemplo: el control de los sectores estratégicos de la economía por el Estado; el proteccionismo

¹⁸⁵ *Ibid.* p. 123.

¹⁸⁶ A. Luiz Cervo, *op. cit.* p. 27.

arancelario para expandir el parque industrial; el universalismo geográfico, ideológico y político; la nacionalización de la seguridad¹⁸⁷.

De manera paralela a esta diplomacia de tipo económico, la política exterior de Brasil –al igual que la del resto de países de latinoamericanos y caribeños- ha estado remarcablemente determinada por la presión y los intereses de los Estados Unidos de América (EUA) sobre la región.

Lo anterior se hizo particularmente evidente durante la Segunda Guerra Mundial. Cuando Brasil se volvió necesario en la estrategia de guerra de los aliados, a partir de 1940-1941, la cooperación se estrechó y los beneficios, sobre todo, para la industria y las fuerzas armadas fueron palpables¹⁸⁸. Así, durante ese periodo, la vulnerabilidad de Brasil fue atenuada por excelentes vínculos políticos. Es necesario destacar que, dadas las prioridades de la agenda nacional y, según la actitud pragmática ya expuesta de las autoridades brasileñas, las posiciones de los gobiernos que antecedieron a la dictadura militar (1964-1985) oscilaron entre el alineamiento incondicional con EU y la búsqueda de autonomía y capacidad de decisión.

En ese contexto, durante las décadas de los 40 y los 50 aparecieron otros ejes conceptuales para la política exterior de Brasil, enmarcados todos en el contexto de la confrontación bipolar resultante de la Segunda Guerra Mundial, que determinó el rumbo de aquel periodo de la historia mundial. En ese sentido, las ideas acerca del desarme, el universalismo y la integración económica latinoamericana hicieron su aparición en el discurso político del gobierno federal. El primero de estos nuevos ejes –el desarme nuclear de la región– se apoyaba en la presunción de que la reducción y reorientación de los recursos económicos destinados a las fuerzas armadas favorecerían el desarrollo regional¹⁸⁹.

¹⁸⁷ *Ibid.* p. 29.

¹⁸⁸ En el siguiente capítulo se expondrán y se analizarán los flujos de ayuda y los programas de cooperación recibida por Brasil a partir de la segunda mitad del siglo XX, particularmente en el marco de la alianza brasileño-estadounidense y de las organizaciones multilaterales.

¹⁸⁹ Gonzalo J. Fácio, “O desarmamento como fator de desenvolvimento econômico na América Latina”, *RBPI*, 1(2): 28-44, jun. 1958 *apud.* Amado Luiz Cervo, “Eixos conceituais da política exterior do Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, núm. 41, 1998, p. 67. Cabe acotar que los debates regionales sobre el tema culminaron con la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1967.

Como ejemplo de la mencionada oscilación política (y la resultante polarización al interior de la sociedad brasileña) el gobierno de Vargas declaró la guerra a Alemania y a sus aliados en 1942 para acercarse a las potencias democráticas¹⁹⁰, a la par que, al interior, dio un giro que le hizo promover importantes reformas económicas y sociales. La respuesta a esas reformas fue que el ejército depuso a Vargas en 1945. Sin embargo, éste consiguió reasumir la presidencia en 1959 al ser elegido por una mayoría aplastante. El hostigamiento contra el régimen calificado como populista, atacado por los círculos conservadores y presionado por el ejército, acabó con el suicidio del Presidente Vargas en agosto de 1954.

Luego de tres presidentes interinos¹⁹¹, Juscelino Kubitschek accedió al poder en 1956. Kubitschek pretendió modernizar el país mediante el desarrollo de la industria pesada y otorgando una mayor importancia a las regiones interiores¹⁹², voluntad que quedó plasmada con el traslado de la capital, Brasilia (construida entre 1956 y 1960), al altiplano del estado semidesértico de Goiás.

Su sucesor, Janio Quadros, elegido en 1960, tuvo que dimitir un año más tarde ante las presiones de los conservadores y de los militares, inquietos por lo que les parecía un programa populista de gobierno. La presidencia de Quadros, aunque breve –únicamente de siete meses, entre su toma de posesión en enero y su dimisión final en agosto de 1961–, fue muy relevante en materia de política exterior. La denominada *Política Externa Independiente* (PEI) buscó defender los intereses brasileños sin alineamientos y sin ser subsidiaria de la política de otros países. La

¹⁹⁰ No obstante esta decisión final y que la participación brasileña en la campaña aliada en Italia fue decisiva en diversas batallas –cuestión que contribuyó a consolidar la imagen antifascista del régimen–, Vargas pensó en apoyar a Alemania durante la Segunda Guerra Mundial como deferencia al entrenamiento teutón recibido por el ejército y como pago a los préstamos e inversiones alemanas. A pesar de estas cuestiones y de la inclinación de algunos de sus asesores por el fascismo, los alemanes hundieron un submarino brasileño en 1942 con lo que Brasil se decantó por entrar a la guerra de lado de los aliados. Teresa A. Meade, *A brief history of Brazil*, EUA, Checkmark Books, 2004, p.145.

¹⁹¹ João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955) como vice presidente de Vargas; Carlos Coimbra da Luz (1955) como presidente de la Cámara de Representantes; y, Nereu de Oliveira Ramos (1955-1956) en su calidad de presidente del Senado.

¹⁹² Las inversiones se concentraron primordialmente en aquellas regiones donde las condiciones para el desarrollo ya existían: Minas Gerais, San Pablo y Rio de Janeiro. El plan impulsó la producción industrial exitosamente, creciendo un 80% entre 1955 y 1961, con un aumento del ingreso *per cápita* del 4% anual de 1957 a 1961; sin embargo, sus críticos aseguran que la brecha se incrementó en regiones de menor dinamismo tradicional, como en el Noreste. T. A. Meade, *op. cit.* p. 160.

justificación de la PEI provino de la necesidad de dar continuidad al proyecto desarrollista fundamentado en la industrialización y en el aumento de la producción que imponían al país la ampliación de sus mercados sin preocupaciones ideológicas.

De esta manera, el carácter universalista de las relaciones internacionales de Brasil en este periodo estuvo concentrado por la espinosa cuestión del restablecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética (interrumpidas desde 1947). Dada la cercanía relativa con el gobierno de Washington, por entonces preocupada por la contención del comunismo, enfáticamente al interior de lo que consideraba su hemisferio natural de influencia (América Latina), este acercamiento ambivalente despertó la preocupación de los grupos más conservadores al interior de Brasil, pues el país dependía en gran medida de la colaboración estadounidense, mientras que la URSS mantenía un pequeño volumen de su comercio con Brasil. Sin embargo, la apuesta por esta postura se justifica dada la estrategia independiente y con pretensiones de autonomía, “que enfatizaba la preservación de buenas relaciones con viejos amigos, pero no a expensas de hacer nuevos”¹⁹³.

De tal forma, según palabras de Ruy Mauro Marini, “la política exterior apareció como la faz más espectacular del gobierno de Quadros, quien la utilizó conscientemente para solucionar no sólo el problema de mercado que apremiaba a la economía brasileña, sino el de los créditos externos que se necesitaban”¹⁹⁴. Además de la normalización de las relaciones con los países socialistas –con acciones como el envío de una misión comercial a China encabezada por el vicepresidente Goulart y la condecoración de Ernesto “Che” Guevara con la más alta distinción honorífica del gobierno brasileño, *Cruzeiro do Sul*–, la PEI también esbozó una política nueva en relación al tercer mundo, en especial con América Latina (destacando su participación en la Conferencia de Punta del Este, germen de la Alianza para el Progreso) y con el Movimiento de Países No Alineados (para la Conferencia de Belgrado de 1961); inició una activa política de acercamiento a África, aun a pesar de la confrontación con la postura colonialista, todavía en aquellos años, de Portugal; al mismo tiempo, renegociaba la deuda y gestionaba la obtención de nuevos créditos en Estados Unidos, en Europa y, posteriormente, también en países socialistas.

¹⁹³ P. de Góes Filho, *op. cit.* p. 71.

¹⁹⁴ Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI Editores, 1972, p. 50.

Ante la crisis política suscitada tras la renuncia del presidente Quadros, éste fue sustituido por su vicepresidente, João Belchior Marques Goulart, cuyos propósitos reformistas, todavía más avanzados, incluían una reforma agraria. La oligarquía decidió paralizar el proyecto y el ejército dio un golpe militar que contó con la aquiescencia de los Estados Unidos¹⁹⁵.

La tradicional estabilidad política de Brasil no logró exentarlo de los gobiernos militares que pulularon en la región durante aquella época. Así, a partir de 1964, la alta oficialidad decidió permanecer en el poder e instauró un duro control que diezmó a las fuerzas de oposición para mantener su hegemonía. Los partidos políticos fueron disueltos, se reforzó el poder del ejecutivo y se implantó la elección presidencial por sufragio indirecto. El régimen se institucionalizó con la creación de un partido oficialista, la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y de una oposición respetuosa, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB)¹⁹⁶.

El golpe militar de 1964 significó, además, un cambio en materia de política exterior. El nuevo grupo en el poder disintió de las actitudes y acciones tomadas en el campo internacional. Este viraje fue conocido como la “corrección de rumbos” y estuvo diseñado para dismantelar los principios rectores de la PEI. De ese modo, desde la Cancillería y desde la Presidencia se dirigieron sendos ataques contra la que era entendida como una política distorsionada y sin utilidad descriptiva frente a la realidad bipolar. Entre las razones que se esgrimieron desde Itamaraty¹⁹⁷ para este cambio (y que explican las decisiones tomadas posteriormente desde allí mismo) se encuentran: la PEI era percibida como una política neutralista que no servía a un país externamente activo como Brasil; además, se le relacionaba con un nacionalismo perjudicial, que

¹⁹⁵ En este golpe de Estado en particular convergió la profunda preocupación de los oficiales estadounidenses quienes, una vez más, confundieron la necesidad y la voluntad de cambio con el comunismo, con la tradición golpista de los militares en Brasil del siglo XX (dada la percepción de “poder moderador” que tenían de sí mismos). Desde las esferas de la presidencia y la Secretaría de Estado estadounidenses se concedió la aprobación del plan golpista. Por ejemplo, en 1964, el Asesor para temas interamericanos, Thomas Mann, anunció que los EU no se opondrían al establecimiento de gobiernos militares en América Latina. En este mismo sentido, sobresale el telegrama que el Presidente Lyndon B. Johnson envió a los oficiales golpistas felicitándolos por la maniobra. El compromiso de los EU con la causa se tradujo en el despliegue de buques de guerra, portaaviones, destructores y buque tanques en las costas brasileñas cerca de Santos, dispuestos a finales de marzo para asegurar su presencia en el área. *Cfr.* E. Bradford Burns, *A History of Brazil*, New York, Columbia University Press, 1980, pp. 503-504.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 515

¹⁹⁷ El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil es conocido coloquialmente con el nombre de Itamaraty, ello debido a que en los tiempos en que Rio de Janeiro era la capital del país, la Cancillería tenía por sede el palacio con ese mismo nombre.

ahuyentaba al capital extranjero; la estatización que ésta implicaba obstruía la penetración y el desarrollo de la libre empresa; y, finalmente, en nombre del anticolonialismo, conllevaba la ruptura de lazos afectivos y políticos con Portugal y Occidente¹⁹⁸.

Gracias al ascenso de los militares y del grupo filoamericano que los acompañó, hacia el exterior este replanteamiento supuso un “alineamiento” *de facto* con los intereses estratégicos a nivel global de los Estados Unidos. Sin embargo, dadas las características nacionalistas de las fuerzas armadas brasileñas, esta sumisión fue atenuada. Así, durante el gobierno de Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967) se dio la que, probablemente, sea la manifestación más evidente de la conjunción entre las aspiraciones brasileñas y el contrapeso que suponían las condiciones estadounidenses: la *barganha leal*.

La doctrina del canje (*barganha*), expuesta por el anteriormente mencionado General Couto e Silva, se fundamentaba en la idea de la interdependencia continental. Dicha idea invocaba razones geopolíticas para plantear que, dada su situación geográfica, Brasil no tenía otra alternativa sino la de asociarse a la política de Estados Unidos, y que, como respuesta a esta “elección consciente”, éstos reconocerían el dominio exclusivo de Brasil en el sur del continente¹⁹⁹. Este mutuo reconocimiento tendría, entre otros objetivos, la intención de consolidar las fronteras ideológicas en el continente y aminorar las fricciones entre ambos países.

Los sucesivos gobiernos de Arthur da Costa e Silva (1967-1969), Emilio Garrastazu Médici (1969-1974) y Ernesto Geisel (1974-1979) no tuvieron dificultad en mantenerse ante la ausencia de oposición organizada, aunque tuvieron que enfrentarse a la efímera aparición de movimientos guerrilleros y a la agitación estudiantil (especialmente en 1968). Fue la cuestión de la acción exterior de Brasil la que encontró mayor consenso y estabilidad a través de los diferentes mandos militares. Primordialmente desde los años 70, los militares trabajaron por alcanzar para Brasil el reconocimiento definitivo como potencia media, meta largamente ansiada. Paralelamente, ese

¹⁹⁸ Cfr. P. de Góes Filho, *op. cit.* pp. 68-69.

¹⁹⁹ Cfr. R. Mauro Marini, *op. cit.* p. 76. Cabe señalar que la doctrina original de Couto e Silva habla de “el casi monopolio de dominio en aquella área [Atlántico Sur]... por Brasil [...]” reconociendo las similares pretensiones de la elite argentina al respecto. Por otro lado, el mismo R. Mauro Marini señala que, si bien la idea del canje podría interpretarse como la sumisión definitiva de Brasilia ante Washington, lo que se verificó en realidad fue la aceptación consciente, por parte de la burguesía brasileña, de su integración al imperialismo estadounidense, misma que respondía a la lógica seguida por la economía y la política de Brasil. *Ibid.* p. 78.

nacionalismo exacerbado y las pretensiones globalistas del régimen llevaron al país sudamericano a caer en enfrentamientos con sus congéneres de la región, teniendo como resultado el aislamiento y el descarte de la vía hacia la integración, que tendría su oportunidad años después.

En materia económica, el gobierno militar siguió un modelo desarrollista intensivo, que favorecía a la alta burguesía, vinculado a los grandes capitales internacionales. Sin embargo, la estabilidad del régimen se complicó por la severa recesión acaecida tras la crisis internacional de los precios del petróleo (1979-1980). Además de retrasar el proceso de redemocratización en Brasil, el “milagro económico” de los 70 degeneró en altas tasas de crecimiento que estuvieron acompañadas de una miseria creciente de la población (que vivió profundos cambios estructurales en la población y la producción rural), de una inflación desbocada y de una deuda externa que era, para 1984, la más elevada del mundo en desarrollo²⁰⁰.

Es muy relevante mencionar que ante estos desafíos, en el ámbito de la PEB, en estos años surgió la primera noción de estrategia de doble inserción internacional (en el Norte y el Sur). El gobierno de Geisel adoptó una política llamada Pragmatismo Ecuménico y Responsable (PER). EL PER representó el primer intento de una política exterior flexible, pragmática y diversificada que, en palabras de Gladys Lechini, se reflejó en la concreción de múltiples acuerdos de cooperación técnica y comercial y con el entrelazamiento entre exportadores, gobierno y representaciones diplomáticas en los países del Sur²⁰¹.

Políticamente, a partir de 1980 el modelo entró en crisis y el presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), que había asumido la presidencia el año anterior, anunció la transición hacia la democracia. Carlos Domínguez Ávila resume en tres las tareas fundamentales del gobierno de Figueiredo:

- a) dar continuidad al proceso de apertura socio-política interna,
- b) tratar de recuperar las altas tasas de crecimiento económico obtenidas en la primera mitad de la década, y

²⁰⁰ Cfr. Robert M. Levine, *The History of Brazil*, EU, Palgrave Macmillan, 2003, p. 137.

²⁰¹ Cfr. Gladys Lechini, “La Cooperación Sur-Sur en las agendas de Argentina y Brasil”, *Revista Estudios Digital*, [en línea], Argentina, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Córdoba, otoño, 2010, Dirección URL: <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/articulos/2-lechini.php>, [consulta: 29 de marzo de 2012].

c) profundizar el proceso de diversificación de socios comerciales internacionales y mantener el margen de autonomía política que el Brasil había logrado gozar como consecuencias de las modificaciones en su inserción internacional durante el período de détente o distensión de las relaciones globales que caracterizó al decenio de 1970²⁰².

En suma se trataba de dar continuidad a las grandes líneas de desarrollo socioeconómico inicialmente proyectadas por el gobierno del General Geisel. Durante este periodo, los exiliados políticos fueron autorizados a regresar y la oposición pudo presentarse a las elecciones legislativas de 1982. Contra la voluntad popular, que exigía una elección presidencial por sufragio directo, las elecciones de 1985 se basaron en un procedimiento indirecto; a pesar de ello no salieron elegidos los candidatos oficialistas, al preferir el colegio electoral a los candidatos del MDB, Tancredo Neves para la presidencia y José Sarney para la vicepresidencia. Neves falleció poco después de ocupar el cargo; le sustituyó Sarney, cuyos éxitos iniciales en la economía, se vieron anulados por la hiperinflación²⁰³.

La redemocratización del Cono Sur tuvo lugar casi al mismo tiempo. En particular, para la política exterior de Brasil, el inicio del camino hacia la democracia impactó en la manera en que ésta sería planeada, abriendo paso a alternativas. En términos generales planteó dos puntos determinantes hasta hoy: 1) la vía para la integración regional²⁰⁴; 2) un incipiente, pero gradual resurgimiento del eje Sur-Sur en el pensamiento político-estratégico de Brasil.

Como prueba de lo anterior, se puede señalar el hecho de que en aquella región la dinámica está íntimamente vinculada a la relación entre las potencias regionales: Argentina y Brasil. Cuando los gobiernos civiles de Raúl Alfonsín y Sarney ocuparon el poder, una nueva etapa quedó inaugurada, una en la que se planteó como objetivo terminar con las divergencias geopolíticas del pasado e impulsar la recién instaurada democracia. Con esa intención, ambas administraciones firmaron una serie de acuerdos tendientes a mejorar la relación económica y política entre ellos. Así, entre otros, se firmó el Acta de Integración Argentino-Brasileña en julio

²⁰² Carlos Domínguez Ávila, “Ramiro Saraiva Guerreiro y la posición de Brasil frente a la Segunda Guerra Fría: Análisis de Discurso sobre la base de seis conferencias realizadas en la Escola Superior de Guerra (1979-1984)”, *Programa Historia de las RRII*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Dirección URL: <http://www.caei.com.ar/es/programas/historia/15.pdf>, [consulta: 5 de marzo de 2012].

²⁰³ Cfr. R. M. Levine, *op.cit.*, p. 136.

²⁰⁴ Este punto reviste una importancia singular para la estrategia de fortalecimiento regional e internacional de Brasil, pues la solidez de su espacio continental inmediato fue percibido como esencial y plataforma de arranque.

de 1986. Dos años después se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo para crear una zona de libre comercio, una unión aduanera y un mercado común, esfuerzos que darían pie al bloque comercial subregional conocido como MERCOSUR (Mercado Común del Sur)²⁰⁵.

3.3.3 El paradigma del Estado normal.

El lapso transcurrido entre el final de la década de los 80 y el inicio de los 90 vio manifestarse, en el mundo entero y en Brasil, tres nuevos aspectos que afectarían el diseño de la política exterior: la democratización, la descentralización y la globalización²⁰⁶.

El primero de estos nuevos aspectos, el proceso democrático, comenzó formalmente en febrero de 1987 con las deliberaciones de una Asamblea Constituyente, cuyo fruto fue la promulgación de la octava Constitución de Brasil (5 de octubre de 1988), que garantizaba las libertades civiles y preveía elecciones presidenciales por sufragio directo en noviembre de 1989. Pero la ola democratizadora se extendió más allá de los temas electorales. En el terreno de la planeación de la PEB, la democratización se dio mediante la inclusión de nuevas voces en los procesos de toma de decisiones. Es decir, a partir de 1985 “los gobernantes han hecho política externa con la mirada puesta en el medio interno, los grupos de presión domésticos y las percepciones de los electores”²⁰⁷. Lo anterior significa que el proceso de apertura política añadió un nuevo factor condicionante a la PEB: la opinión pública.

²⁰⁵ El MERCOSUR surgió tras la adhesión de Uruguay y Paraguay al proceso iniciado por Argentina y Brasil. El 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción con los siguientes objetivos: 1) la creación de un arancel y una política comercial comunes; la libre circulación de capitales, bienes, servicios y personas; y 3) la coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros. Rosa María Piñón Antillón, *El Mercosur en la encrucijada: la Unión Europea y el ALCA*, México, ECSA México-Fundación Friedrich Ebert-FCPyS-UNAM, 2006, pp. 21-22.

En el MERCOSUR participan como países asociados Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. El 4 de julio de 2006 se aprobó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, mediante el cual se establecen las condiciones y los plazos previstos para la plena incorporación de Venezuela al bloque. La entrada en vigencia del Protocolo requiere que el mismo sea ratificado por los Congresos de los cinco países implicados. Hasta el momento, dicha adhesión ha sido aprobada por los Parlamentos de Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay, y está aún pendiente de aprobación por el Parlamento de Paraguay. Fuente: Sitio oficial de la Secretaría del MERCOSUR, Dirección URL: goo.gl/DVM1d, [consulta: 8 de marzo de 2012].

²⁰⁶ Luis F. Fernández, Jorge A. Schiavon, “La coordinación en la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 106, enero-abril, 2010, p. 11.

²⁰⁷ Demétrio Magnoli, “Política Externa”, en Jaime Pinsky (Comp.), *Brasil en contexto 1987-2007*, Colombia, Editorial Universidad del Valle, 2007, pp. 44-45.

Acerca de este proceso de inclusión y diversificación de actores, Leticia Pinheiro distingue dos etapas. La primera de ellas es la “descentralización horizontal” que residió en la ampliación del margen de participación de las agencias del Estado en la toma de decisiones sobre política exterior; por otro lado, la segunda etapa consistió en lo que la autora llama la “verticalización controlada” a través de la cual pudieron incidir diversos actores de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales organizados, etc.)²⁰⁸. De esta manera, en aras de brindar legitimidad a los proyectos de PEB, se promovió la representatividad. Puede imaginarse que esto supuso retos para la eficiencia de las decisiones e identificación de prioridades a consecuencia del incremento de actores.

Lo anterior se vincula al segundo aspecto experimentado por el país sudamericano. La descentralización influye, como ya se introdujo con las ideas de Pinheiro, quizás con mayor determinación en los procesos de política exterior. A pesar de ello, en una reflexión sobre el papel de las instituciones políticas internas, Octavio Amorim y Jorge Schiavon concluyen que la continuidad de la PEB desde la transición a la democracia se explica por “la combinación del presidencialismo de coalición²⁰⁹ con el alto grado de profesionalismo y bajo nivel de politización de Itamaraty, [que contribuye] a la amplia autonomía que disfruta el Ejecutivo en la formulación del política exterior, con pocos cuestionamientos e intromisiones del Legislativo”²¹⁰.

Por último, y no por eso de menor relevancia, está el aspecto de la globalización²¹¹. Este fenómeno de las relaciones internacionales del nuevo milenio alcanzó, evidentemente, a la economía brasileña, planteándole ciertos desafíos frente a los que ésta trazó diferentes estrategias

²⁰⁸ Cfr. Leticia Pinheiro, “Autores y actores de la política exterior brasileña”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9. núm. 2, 2009, pp. 16-22.

²⁰⁹ El término de presidencialismo de coalición se refiere a una fórmula política en la cual el presidente negocia cargos ministeriales con la oposición a cambio de apoyo parlamentario en un Congreso donde no cuenta con la mayoría y ejerce un control sobre la agenda legislativa valiéndose de sus prerrogativas constitucionales. Sérgio H. Hudson de Abranches, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” *apud* Octavio Amorim Neto, Jorge A. Schiavon, “Instituciones políticas internas y la política exterior de Brasil y México” en Antonio Ortiz Mena L.N. *et al.*, *Brasil y México...*, *op. cit.*, p. 174.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 199.

²¹¹ Para evitar entrar en las precisiones conceptuales que supone hablar del término de globalización (que no figura entre los objetivos de la presente investigación) al referirnos a este concepto se entenderá como la internacionalización de la economía de mercado que permitió avanzar de una época de comercio internacional a una de producción a ésta misma escala. No obstante, es preciso distinguir las diferentes dimensiones de la globalización: las de las técnicas de comunicación, las ecológicas, las económicas, las de la organización del trabajo, las culturales, las de la sociedad civil, etc. Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós Iberia, 1998, p. 40.

(como se verá más adelante). Para la PEB, la globalización sirvió para “hacer mas pasiva la política en las décadas de los ochenta y los noventa, lo cual se reflejó en una economía más reactiva a las presiones internacionales, con un alto grado de coordinación entre los actores involucrados”²¹². Una vez enumerados y analizados los factores determinantes que contextualizaron la PEB en aquel momento histórico, procedamos a exponerla.

En los comicios de 1989, la primera elección directa desde el inicio de la dictadura, resultó ganador el candidato del Partido de Reconstrucción Nacional (PRN), Fernando Collor de Mello, que juró su cargo en marzo de 1990²¹³. En materia económica, este periodo se avocó a consolidar la liberalización el comercio, la privatización de empresas estatales y la desregulación de la economía. Con esto se inaugura el “Estado normal” adaptado a los presupuestos del modelo neoliberal²¹⁴.

En cuanto al tema que nos atañe en este recuento, la política exterior, los objetivos de ésta evolucionaron acorde con los cambios de la agenda internacional. Al respecto, Raúl Bernal-Meza afirma que la política exterior tuvo en esos años un doble propósito:

- 1) instituir en el ámbito externo el proceso de reforma y de apertura económica
- 2) restablecer la credibilidad externa del país ante sus principales interlocutores en el mundo industrializado, rompiendo la identificación del país con el mundo en desarrollo e imprimiendo un perfil renovado y convergente con los postulados de modernidad de los países desarrollados²¹⁵.

Como puede suponerse este replanteamiento significó un quiebre con la tradición exterior de Brasil. Si bien durante las décadas anteriores había oscilado entre el alineamiento y la equidistancia respecto a Estados Unidos y había pugnado por integrarse a las cadenas

²¹² Luis F. Fernández, Jorge A. Schiavon, *op. cit.*, p. 13.

²¹³ Collor de Mello ganó la presidencia con el 30.5% de los votos en la primera ronda y con el 49.9% en la decisiva segunda vuelta electoral, donde derrotó por cuatro puntos porcentuales al candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio da Silva (siendo aquella su primera postulación). El proyecto político de Collor no tenía más base que el apoyo mediático de la cadena Globo. Ello, combinado con graves acusaciones de presunta corrupción, derivó en su destitución por el Congreso, en septiembre de 1992, ocupando el cargo el vicepresidente Itamar Franco. *Ibid.*, pp.139-140.

²¹⁴ Cervo lo define como: “receptivo e submisso aos comandos das estruturas hegemônicas do mundo globalizado”. Amado Luiz Cervo, “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 43, núm. 2, 2000, p. 5.

²¹⁵ Raúl Bernal-Meza, “A política exterior do Brasil: 1990-2002”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, año 45, núm. 1, 2002, p. 57.

productivas internacionales, nunca había trastocado su percepción de sí mismo como país en desarrollo. Aunque novedosa para la historia brasileña, lo cierto es que esta postura correspondía al contexto de la época y coincidía con procesos similares que tenían lugar en el mundo y, con especial impulso, en América Latina.

Tras la remoción de Collor de Mello, Itamar Franco se hizo de la presidencia. La situación interna condicionó en gran medida el margen de maniobra del nuevo gobierno. Aunque en términos generales continuó con el paradigma económico y de política exterior anterior, Franco fue más receptivo respecto a las posibilidades que ofrecía la diversificación de relaciones con el exterior. Así lo evidencia el plan que, en consonancia con la vieja aspiración brasileña de reconocimiento como potencia media, se dedicó a construir las llamadas *parcerias estratégicas*.

De esta forma, en la agenda exterior de Franco figuraron temas que buscaron incluir a Brasil en los grandes temas internacionales a la vez que pretendían ampliar y diversificar las alianzas con sus pares: reafirmación de la no proliferación nuclear; profundización de la integración regional y lanzamiento del proyecto ALCSA (*Acordo Sul-Americano de Livre Comércio*); aproximación a posibles socios (China, Rusia, India, Sudáfrica); activismo en los foros multilaterales, intentando coordinar la agenda de desarrollo con la agenda de la paz; y mejorar la relación con los Estados Unidos²¹⁶.

Cabe señalar que tras la inestabilidad inicial de los indicadores macroeconómicos del país, esta nueva seguridad para proyectarse hacia el exterior estuvo sustentada en la confianza inicial ganada por la economía brasileña que la hizo atractiva para los flujos internacionales de inversión a consecuencia del exitoso *Plano Real* de marzo de 1994²¹⁷, quizás el mayor logro de la administración de Franco.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 57-58.

²¹⁷ El llamado *Plano Real* fue un plan de estabilización económica que en 1993, bajo la gestión de Fernando Henrique Cardoso en el Ministerio de Hacienda, buscaba controlar la hiperinflación. El plan logró poner fin a tres décadas de inflación elevada y estableció la sustitución de la antigua moneda por el *real* a partir del primero de julio de 1994. Jaime Pinsky (Comp.), *op.cit.*, p. 19.

Las elecciones democráticas celebradas en octubre de 1994 dieron el triunfo al socialdemócrata Fernando Henrique Cardoso²¹⁸, anterior Ministro de Hacienda. La elección de Cardoso fue significativa por varias razones. En primer lugar, el empoderamiento de un exiliado probó que en Brasil se había alcanzado un clima político nuevo y la democracia se había consolidado. En segundo plano figura su perfil de experiencia y modernidad. A diferencia de sus predecesores, civiles y jefes militares, su perfil profesional y su participación en las reformas del país hicieron pensar en un posible viraje hacia la izquierda. Sin embargo, Cardoso entró decidido a consolidar la economía de mercado²¹⁹.

El marcado énfasis económico de la política exterior de las presidencias posteriores al retorno de la democracia se debió en gran medida a que coincidió en tiempo con el proceso de negociaciones de actualización del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*)²²⁰. En consonancia con los procesos iniciados en el comercio mundial, la administración de Cardoso profundizó la agenda de las gestiones anteriores. Según Bernal-Meza hubo dos características que distinguieron a la era Cardoso: la especial atención al plano multilateral y el activismo presidencial²²¹. De acuerdo con sus apreciaciones, el activismo multilateral se concentró en foros económicos y políticos; en los primeros buscaba un fortalecimiento de la posición del país para facilitar sus exportaciones y, en los segundos, proyectar un perfil de liderazgo²²². Como se puede apreciar, los objetivos tradicionales de la PEB (el desarrollo nacional y la proyección

²¹⁸ Fernando Henrique Cardoso ganó la presidencia en gran medida gracias a la popularidad adquirida con el Plan Real. Sociólogo de formación y con un pasado marxista escribió sobre dependencia económica y relaciones raciales, por lo que fue exiliado por el régimen militar. Ganó las elecciones con el 54.4% de la votación contra Lula da Silva (quien se postulaba por segunda ocasión). Cfr. R.M. Levine, *op. cit.*, p. 141. El mismo escenario se presentó en las elecciones de 1998, donde se presentaron como los dos contendientes más poderosos a las elecciones presidenciales, Cardoso y, una vez más, el líder sindical Lula da Silva. En ella ganó para un segundo mandato en la primera vuelta el Presidente Fernando Henrique Cardoso, obteniendo un 53% de la votación contra un 31.7% de Lula da Silva.

²¹⁹ Su programa de gobierno atacó el estatismo, los monopolios gubernamentales en la minería y energía, las telecomunicaciones, el gas natural, los químicos e, incluso, Petrobras (empresa petrolera estatal) fue abierta a la participación de las empresas privadas.

²²⁰ Este proceso de actualización se inició en 1986 con la Ronda de Uruguay. En lugar del GATT fue creada la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir del 1 de enero de 1995 con la misión de incrementar la producción de bienes y servicios, lo cual permitía incrementar el empleo y el ingreso con base en la reducción de aranceles y barreras comerciales y la eliminación del trato discriminatorio en el comercio mundial. Fuente: Organización Mundial de Comercio, Dirección URL: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm, [consulta: 8 de marzo de 2012].

²²¹ De acuerdo con Bernal-Meza a este activismo se le conoce como “diplomacia presidencial” donde el presidente es la instancia principal del proceso decisorio de la política exterior y, al mismo tiempo, el portavoz del Estado. Si bien fue recurrente en la historia diplomática brasileña a nivel bilateral, en la era Cardoso la política exterior se caracterizó por ser pragmática y de un marcado presidencialismo. Cfr. R. Bernal-Meza, *op. cit.*, p. 59.

²²² *Ibid.*, p. 61.

internacional) se mantuvieron, a pesar de los cambios en la agenda interna y en el escenario mundial.

Por su parte, Amado Luiz Cervo, en una evaluación más crítica de la política exterior con Cardoso, señala que fueron cuatro los rumbos a los que se dirigió: a) el multilateralismo; b) el regionalismo; c) los Estados Unidos; y d) la Unión Europea; y cuatro sus ejes de acción externa: 1) comercio exterior; 2) flujos de capital y dependencia financiera; 3) dependencia empresarial y tecnológica; y 4) apertura como estrategia sin estrategia de interdependencia (Cuadro 12).

Cuadro 12. Rumbos y ejes de acción de la política exterior de Fernando Henrique Cardoso.

Rumbo	Objetivo
Multilateralismo	Construir un orden global hecho de reglas transparentes, justas y respetadas por todos
Regionalismo	Realizar compensaciones económicas y reforzar el poder político
Estados Unidos	Balacear su política multilateral con el unilateralismo de su socio histórico
Unión Europea	Ofrecer una solución al dilema de las relaciones con Estados Unidos
Eje de acción	Consecuencia
Comercio exterior	Se revirtió la tradición de generar superávit y se agravó con sus déficits la balanza de pagos
Flujos de capital y dependencia financiera	Se debilitó el sistema productivo interno debido a los mecanismos de transferencia de renta de Brasil al exterior: la vía de los dividendos y la de la especulación financiera
Dependencia empresarial y tecnológica	Se hirió gravemente la expansión empresarial de matriz nacional y la generación de tecnologías por el sistema productivo
Apertura como estrategia sin estrategia de interdependencia	Se incrementó la vulnerabilidad externa: aumento exponencial de la deuda, dependencia empresarial, tecnológica y financiera, destrucción del núcleo central de la economía nacional y consecuente pérdida de poder en el escenario internacional

Fuente: Elaboración propia con base en Amado Luiz Cervo, “A política exterior: de Cardoso a Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 46, núm. 1, 2003, pp. 5-8.

Como se observa en el cuadro, Cervo coincide con Bernal-Meza en las expectativas centradas en la política multilateral, aunque matiza afirmando que, ante los magros resultados, Cardoso acabó por “forjar y alardear el concepto de ‘globalización asimétrica’, tomado de la sociología de las

relaciones internacionales, con el fin de evaluar el movimiento de las fuerzas en un sistema de beneficios que consideró desiguales”²²³.

El resto de los rumbos proyectados tuvo por objetivo balancear unas con otras las relaciones que mantenía Brasil y, a la par, fungir como plataforma de legitimidad y de diversificación de las relaciones exteriores del país. Cabe desatacar el marcado interés de la era Cardoso por vincularse con las potencias del mundo desarrollado, en detrimento de las posibilidades ofrecidas por las potencias emergentes y los países de Europa del Este. Es decir, favoreció las relaciones verticales orientadas hacia el Norte.

En suma, a partir del cuadro presentado, se puede inferir que el proyecto de política exterior de articular a Brasil con el mundo globalizado se topó con los obstáculos derivados de la eliminación del *Estado desenvolvimentista*. Así, una economía periférica intentó incluirse –y competir– con los países desarrollados con el objetivo de entrar en el Primer Mundo, con las consecuencias lógicas de no haber estado preparado.

La siguiente administración, y particularmente la política exterior, afrontó esta desorientación con la tarea de transitar de “la ilusión kantiana de los líderes políticos latinoamericanos de los años 90 hacia el juego del realismo duro de las relaciones internacionales”²²⁴. Las expectativas, el contexto y los objetivos de la corrección del modelo de inserción internacional hacia uno nuevo, serán abordados en el siguiente apartado.

²²³ Amado Luiz Cervo, “A política exterior: de Cardoso a Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 46, núm. 1, 2003, p. 6.

²²⁴ *Ibid.*, p. 11.

3.4 La transición al paradigma del Estado logístico.

3.4.1 La elección de Luiz Inácio Lula da Silva en contexto.

En las elecciones del año 2002, a diferencia de lo ocurrido en 1998, se celebraron en la elección presidencial dos vueltas, debido a que ninguno de los candidatos participantes obtuvo el cincuenta por ciento más uno de la votación en la primera ronda de comicios²²⁵.

El candidato ganador, Luiz Inácio Lula da Silva²²⁶, accedió al puesto luego de tres intentos previos fallidos. Su biografía personal y el partido al que representaba, el Partido de los Trabajadores (PT), levantaron suspicacias entre los grupos conservadores y los analistas internacionales.

Pero la elección en Brasil de un disidente del régimen militar confirmó de manera definitiva, hacia el interior, la madurez del sistema político brasileño y la profundización de la democracia; y, hacia el exterior, el triunfo de la izquierda en Brasil fue interpretado por Washington y la comunidad financiera internacional como el rechazo de las “curas estadounidenses con sus diagnósticos económicos y sus recetas de reforma”²²⁷. Desde luego, lo anterior también impactó de manera sustancial en la percepción y el manejo de la política exterior y el escenario internacional.

²²⁵ Lula se puso a la cabeza con el 46.4% de los votos y debió enfrentarse con José Serra, que recibió el 23.2%. Garotinho fue el tercero con el 17.9% y Gomes el cuarto con el 12%. El 27 de octubre, después de recibir el respaldo de los dos aspirantes eliminados, así como de Brizola, el petista bate definitivamente al tucano (llamado así por el logotipo del *Partido da Social Democracia Brasileira*) con el 61.3% de los sufragios y se convirtió en el presidente más votado en la historia de Brasil; además, cabe añadir que su papeleta logra imponerse en 26 de los 27 estados de la federación. s/a, “Luiz Inácio da Silva”, *Coyuntura Internacional: Brasil, perfil de país*, Barcelona, CIDOB Foundation, 2003, p. 549. Resulta destacable que en estas elecciones se presentan, por primera vez en la historia de Brasil y de América Latina, únicamente candidatos que pueden ser enmarcados en la izquierda del espectro político con base en el análisis de sus propuestas de campaña.

²²⁶ Luiz Inácio da Silva nació el 27 de octubre de 1945 en el pueblo de Vargem Grande, actualmente llamado Caetes, cerca de Garanhuns, en el estado nororiental de Pernambuco, en un entorno social y económico marcado por el subdesarrollo más agudo. Su familia migró a Sao Paulo con la esperanza de hallar mejores oportunidades. A temprana edad comenzó a trabajar en la industria siderúrgica. Durante la dictadura militar se involucró con los movimientos obreros de izquierda lo que lo enfrentó con el régimen debido a las huelgas convocadas por su movimiento. En 1980 fundó el Partido de los Trabajadores y para 1982 se postuló por primera vez a un cargo público, conteniendo para gobernador de Sao Paulo. Basado en su liderazgo obrero, Lula se postuló para la presidencia por primera vez en 1989, año de las primeras elecciones democráticas tras la dictadura. *Cfr. Ibid.*, pp. 543-545.

²²⁷ Omar G. Encarnación, “Lula’s Big Win”, *World Policy Journal*, EU, vol. 19, núm. 4, invierno, p. 76.

Da Silva siempre se caracterizó por su activismo internacional. Destacan poderosamente sus participaciones en los foros altermundistas, donde se solidarizó con las luchas de índole social, indigenista y medioambiental del continente. Huelga decir que esta visión corresponde a la de todos los partidos de izquierda surgidos en Latinoamérica en las últimas décadas. Particularmente, el Foro de São Paulo de julio de 1990 reunió a más de sesenta partidos políticos y movimientos guerrilleros de 22 países en el llamado “Encuentro de Partidos y Organizaciones de Izquierda de América Latina y el Caribe”²²⁸.

Sin embargo, fue otro el foro a través del cual el prestigio y la popularidad de Lula da Silva como figura de la izquierda adquirió relevancia internacional: el Foro Social Mundial (FSM). Del 25 al 30 de enero de 2001 se llevó a cabo el FSM en la ciudad de Porto Alegre, en el estado brasileño de Rio Grande do Sul. Este foro fue concebido como respuesta al Foro Económico Mundial (FEM) desarrollado cada año en la ciudad suiza de Davos, reuniendo a los activistas antiglobalización y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo²²⁹.

Estos dos foros vincularon la figura de Lula con dos situaciones que forjarían su perfil: el activismo y la voluntad de asumir liderazgos en temas de interés internacional. Con esto en consideración, a continuación se analizará el manejo de la política exterior de las dos administraciones presidenciales de Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010).

3.4.2 Los inéditos factores condicionantes de la Política Exterior Brasileña.

Como punto de partida se debe indicar que, además de las condicionantes tradicionales presentadas y analizadas al inicio de este capítulo, las administraciones de Lula da Silva, y en particular su diseño de política exterior (objeto de nuestro análisis), estuvieron marcadas por distintas situaciones que la distinguieron de los gobiernos que las precedieron. En particular,

²²⁸ *Ibid.*, p. 547.

²²⁹ El FSM se define a sí mismo como “un espacio de debate democrático de ideas, profundización de la reflexión, formulación de propuestas, cambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen al neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital y por cualquier forma de imperialismo”. Trabaja bajo el lema “*Um outro mundo é possível*”. Fuente: Fórum Social Mundial, “¿Qué es el FSM?”, *Forumsocialmundial.org*, Dirección URL: <http://goo.gl/HiUhx>, [consulta: 13 de marzo de 2012].

estas circunstancias novedosas se ciñeron, esencialmente, a tres entornos: el interno, el intrarregional y el internacional.

En el plano interno estos nuevos factores que determinarían la concepción brasileña de la PEB y el margen de maniobra de ésta fueron: la llegada al poder de un partido de izquierda, el PT; la situación de la economía brasileña al momento de asumir el cargo; y los compromisos asumidos por la administración de Cardoso que le fueron heredados a Lula da Silva.

El triunfo electoral del PT en 2002 y el inicio de funciones de Lula significaron un cambio en la percepción y orientación de la diplomacia brasileña. La impronta partidista en los planes de gobierno de la nueva administración se puede inferir a través del Manifiesto del Partido de los Trabajadores, adoptado en 1980, donde dice que éste “manifiesta su solidaridad con las luchas de los pueblos oprimidos del mundo”²³⁰, erigiendo a esta idea como uno de los principios del partido. Es decir, el discurso del PT lo vincula desde su concepción con los asuntos internacionales.

Por otra parte, la figura de Lula da Silva también se pronunció al respecto de estos temas, incluso desde antes de asumir el cargo. El 28 de octubre de 2002, ya como presidente electo de Brasil, Lula dirigió una misiva al pueblo brasileño. En dicho documento, titulado “*Compromisso com a mudança*” (Compromiso con el cambio), el nuevo gobernante transmitió sus planes de reforma.

La carta inicia destacando el proceso democrático por medio del cual los brasileños optaron por la alternancia afirmando que “fue un hermoso espectáculo democrático el que dimos al mundo. Una de los más grandes pueblos del planeta decidió, de forma pacífica y tranquila, fijar un rumbo diferente para sí”²³¹. Sobre esta parte destaca la conciencia que Brasil tiene de sí mismo como un actor relevante, por lo que asume que el mundo estaba al pendiente de su ejemplo. Una vez más se confirma con esto la vocación internacional del país.

²³⁰ Sitio oficial del Partido de los Trabajadores (PT), “Manifiesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores”, [en línea], Brasil, Dirección URL: <http://www.pt.org.br/portaltpt/documentos/documentos-historicos-32/pagina-1/>, [consulta: 13 de marzo de 2012].

²³¹ Luiz Inácio Lula da Silva, “Compromisso com a mudança”, 28 de octubre de 2002, São Paulo, p. 1, [en línea], Dirección URL: <http://www.pt.org.br/arquivos/cartacompromissocomamudanca.pdf>, [consulta: 13 de marzo de 2012].

Continua enfatizando el proyecto alternativo y el nuevo ciclo histórico que iniciaba, mediante la adopción de otro modelo económico y social orientado a luchar contra la pobreza y a defender el interés nacional. Hablaba de combatir la vulnerabilidad externa de la economía brasileña (como se vio con anterioridad es una de las preocupaciones históricas de Brasil), mostrándose optimista y planteando estrategias cuando dice:

[...] Pero con toda la adversidad internacional, tenemos un superávit del comercio de más de \$ 10 millones este año. Este resultado puede ser ampliado en 2003 con una política ofensiva de las exportaciones, la incorporación de más valor a nuestros productos, el fomento de la competitividad de nuestra economía, y la promoción de una estricta política de sustitución competitiva de importaciones²³².

Si bien esta estrategia no resultaba radicalmente novedosa, al menos si respondía a la realidad de la economía internacional y a la brasileña de aquel momento. Sin embargo, ya en este primer mensaje adelantó lo que sería uno de sus principales objetivos y de sus más recurrentes posturas hacia el exterior cuando señala que:

[...] Brasil va a hacer su parte para superar la crisis, pero es esencial que, además del apoyo de las organizaciones multilaterales como el FMI, el BID y el BIRF, se restauren las líneas de financiación para las empresas y el comercio a nivel internacional. Igualmente importante es avanzar en las negociaciones comerciales internacionales, en las cuales los países ricos efectivamente eliminen las barreras proteccionistas y las subvenciones que penalizan las exportaciones, especialmente en la agricultura²³³.

En adición a lo anterior, indicaba la continuidad de posturas y acuerdos planteando como objetivos: profundizar la integración económica y comercial entre los países, rescatando y ampliando el Mercosur como un instrumento de integración regional e implementar una negociación soberana frente a la propuesta del ALCA; respetar y tratar de fortalecer a las organizaciones internacionales, en particular los acuerdos internacionales de la ONU y relevantes, como el protocolo de Kyoto y la Corte Penal Internacional, así como los acuerdos de no proliferación de armas nucleares y químicas.

No obstante, inaugura un nuevo discurso y, con ello, nuevos propósitos y nuevos temas, cuando afirmó que buscaría:

[...] impulsar acuerdos comerciales bilaterales y luchar porque un nuevo orden internacional disminuya las injusticias económicas, la distancia

²³² *Ibid.*, p. 3.

²³³ *Idem.*

creciente entre países ricos y pobres y la inestabilidad financiera internacional que tanto daño les ha provocado a los países en desarrollo.

[Además] Nuestro gobierno va a ser el guardián de la Amazonía y su biodiversidad. Nuestro programa de desarrollo, en particular para esta región, se marcará para la responsabilidad ambiental.

Queremos fomentar todas las formas de integración en América Latina que fortalezcan nuestra identidad histórica, social y cultural. Es particularmente relevante la búsqueda de alianzas que permitan una lucha implacable contra el tráfico de drogas [...]

[...] Estimularemos la idea de una globalización solidaria y humanista, en la cual la gente de los países pobres podrá revertir esta estructura internacional injusta y excluyente²³⁴.

En esta última idea destaca la inclusión de la idea de la solidaridad. Debido a la orientación ideológica que explicamos en los párrafos anteriores, entre las directrices programáticas de los gobiernos de Lula estuvo la lucha contra la pobreza y el hambre. La política interior y la política exterior son indisociables; la segunda es reflejo de los objetivos de la primera. Es más, de manera ideal, una política exterior legitima el proyecto de nación. En este sentido, el reflejo de estas directrices al interior (*Bolsa Família*²³⁵, *Fome Zero*²³⁶, etc.) marcaron la agenda, lo cual se comprueba a través de las primeras propuestas concretas de Lula para materializar el Fondo Mundial contra el Hambre (capaz de proporcionar comida a quien tiene hambre y, al mismo tiempo, crear condiciones para acabar con sus causas estructurales): a) una tasa al comercio internacional de armas, que mezcla criterios éticos y beneficios económicos; y b) la aportación por parte de los países del Norte de un porcentaje de los intereses pagados por los países deudores²³⁷. Por lo tanto, con base en la información y el análisis que antecede a estas líneas, podemos afirmar, desde un enfoque constructivista, que las ideas del PT y de sus políticos influyeron en el diseño de la política exterior de Brasil.

²³⁴ *Ibid.*, p. 4.

²³⁵ “Bolsa Família” es un programa de transferencia directa y condicionada de recursos que beneficia a familias en situación de pobreza y de pobreza externa. Este programa atiende a más de 13 millones de familias en todo el territorio brasileño. Dependiendo del ingreso familiar *per cápita* (limitado a \$140 reales), del número y de la edad de los hijos, el valor del beneficio recibido por la familia puede variar entre \$32 y \$306 reales. Se estima que contribuyó a la reducción de la pobreza extrema de 12% en 2003 (año de su lanzamiento) a 4.8% en 2008. Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, *Bolsa Família*, [en línea], Dirección URL: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, [consulta: 14 de marzo de 2012].

²³⁶ “Fome Zero” es un programa que tiene como objetivo asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional y contribuyendo a la inclusión social y a la conquista de la ciudadanía de la población más vulnerable al hambre. *Idem*.

²³⁷ Rafael Grasa Hernández, “La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 65, p. 105.

Otro factor que marcó el inicio de la administración de Lula fue el estado de la economía que en aquellos momentos estaba afectada por la crisis internacional. En Brasil, la llegada de la izquierda al poder generó turbulencia en el mercado financiero, motivada por actitudes tanto defensivas como especulativas ante la incertidumbre de la continuidad de las directrices macroeconómicas fijadas por la administración anterior. Esto impactó sobre todo la Bolsa de Valores, las tasas de interés y de cambio, durante el segundo semestre del 2002²³⁸.

Además, otro elemento condicionante era la deuda brasileña. La deuda externa había alcanzado sus límites más altos desde el sobreendeudamiento de los ochenta²³⁹. Por otro lado, la deuda pública se había incrementado, en parte por la decisión del Plan Real de asumir la deuda de los Estados y municipios en un intento por detener la interferencia de estos en la estabilidad económica nacional²⁴⁰. A decir de David Samuels, pese al éxito macroeconómico del gobierno de Cardoso, el incremento de la deuda, el cambio en las tasas de cambio y de interés, impondrían por mucho tiempo restricciones al manejo flexible del presupuesto público, a las opciones de política de los futuros presidentes y dejarían al país vulnerable a las oscilaciones financieras internacionales²⁴¹.

En este mismo sentido se ubicó la última condición interna que impactó la PEB: los compromisos internacionales asumidos por Fernando Henrique Cardoso. Como ya se estableció, desde la campaña y durante los primeros meses de la administración petista la norma, tanto al interior como hacia el exterior, fue la desconfianza frente las dudas políticas.

Consciente de esto, aún como candidato, Lula se comprometió mediante otro documento llamado “Nota sobre el acuerdo con el FMI” a mantener y respetar los términos del convenio negociado por el gobierno de su antecesor. De esa forma, garantizó cumplir las obligaciones de la deuda

²³⁸ Jaime Pinsky, *op. cit.*, p. 19.

²³⁹ En el año 2002 la deuda externa brasileña ocupó el segundo puesto a nivel internacional con \$ 222.4 miles de millones de dólares. Para 2010, la deuda brasileña descendió a la posición 24, aunque esta disminución es relativa, ya que en realidad la deuda se incrementó a \$ 310.8 miles de mdd. Fuente: *CIA World Factbook*, Dirección URL: <http://goo.gl/h0UGb>, [consulta: 15 de marzo de 2012].

²⁴⁰ Este aspecto de la política fiscal de Cardoso contribuyó a elevar la relación de la deuda con el PIB brasileño de 28% en 1994 a 56% en 2002. David Samuels, “A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002”, *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, núm. 4, 2003, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/a6iIZ>, [consulta: 15 de marzo de 2012].

²⁴¹ *Idem.*

brasileña y mantener los términos y condiciones del rescate de \$30 mil millones de dólares para salir de la crisis²⁴². Lo anterior significó la sorpresiva –contradictoria desde el punto de vista político– adhesión *de facto* de la nueva administración a la ortodoxia económica, otrora criticada. El contexto regional explica en parte esa decisión.

A nivel intrarregional, América del Sur y, particularmente, el MERCOSUR experimentaban tiempos muy contrastantes. En términos generales fueron tres las situaciones que marcaron la dinámica regional durante esos años: la crisis económico-comercial del bloque comercial más importante y consolidado de la zona; las paralelas iniciativas por reforzar la integración del subcontinente en las esferas políticas y económicas; y, por último, la oleada de gobernantes de izquierda que se hicieron del poder en la primera década del nuevo milenio.

Por principio, la profunda crisis económico-política de la República Argentina en el periodo 2001-2002 impactó en toda la región²⁴³. De manera especial, para Brasil significó que su principal socio comercial dentro del bloque requería ayuda (dados el avance en el proceso de integración y su papel como motor del bloque) a la vez que buscaba recuperarse de los efectos de la propia crisis.

²⁴² O. G. Encarnación, *op. cit.*, p. 76. Las condiciones del acuerdo entre Brasil y el FMI firmado en 1998 fueron dos metas fiscales: un superávit primario superior a 3% del PIB a partir de 1999 (necesario para impedir que la deuda interna aumente y destruya la confianza); y una reducción de la relación deuda-PIB de 50-53% a 46.5% para el final de 2001. D. Samuels, *op. cit.*

²⁴³ La administración de Fernando de la Rúa (1999-2001), que se iniciaba heredando una voluminosa deuda, quiso ganar confianza en los mercados internacionales para obtener más bajas tasas de interés. Para ello, como muestra de una conducta responsable, aumentó los impuestos. Los aumentos de impuestos disminuyeron el ingreso disponible y el consumo acentuando la recesión que se tradujo en menor actividad y menor recaudación. La administración de la Rúa continuó todo el 2000 y los primeros meses del 2001 en intentos por mejorar la situación fiscal, buscando apoyo externo para pasar a más largo plazo los vencimientos de las deudas. Ante la evidencia de que el sistema bancario tenía en sus activos bonos del estado difícilmente cobrables, se inició una corrida contra los bancos que se detuvo impidiendo los retiros en efectivo (*corralito*), con lo que no se les podía convertir en dólares billete. Esto desató manifestaciones en las calles (*cacerolazos*) que derivaron en el fin de la gestión de la Rúa. En una gestión muy breve el presidente Rodríguez Saá (2001), designado por el Congreso, anunció que el gobierno dejaría de pagar sus obligaciones financieras. Sin embargo, las desavenencias internas forzaron a los pocos días su renuncia y el Congreso designó en su reemplazo al ex gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (2002-2003). Este inició su gestión con una ley de emergencia económica que decidió al abandono de la convertibilidad con nuevos y disímiles tipos de cambio a los que se convertirían los créditos y depósitos en los bancos y todas las obligaciones públicas y privadas. El gobierno, que creyó que saliendo de la convertibilidad tendría el apoyo de los organismos internacionales, se encontró con que el Fondo, considerando que no se trataba en este caso de una crisis sistémica del sistema financiero internacional, tomó a la Argentina como un caso ejemplar, para mostrar que había que penalizar comportamientos irresponsables. Cfr. Roberto Cortés Conde, “La crisis argentina de 2001-2002”, *Cuadernos de Economía*, Chile, vol. 40, núm. 121, 2003, pp. 762-767, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/WRiYP>, [consultado: 15 de marzo de 2012].

La combinación de las crisis argentina y brasileña extendió sus efectos al resto del bloque debido a la abrupta caída de la demanda de estas dos economías y de los precios internacionales de las *commodities*²⁴⁴. La crisis al interior del MERCOSUR condicionó el inicio del gobierno del PT pues tuvo que avocarse a rescatar el proyecto por el que había apostado desde su campaña. Esta postura se debe a la necesidad de ambas partes de tener estabilidad intra-bloque: el MERCOSUR está muy ligado al buen desempeño de la actividad económica de Brasil, sin embargo, este bloque comercial también constituye una pieza clave para Brasil, pues el comercio al interior de este bloque ejerce un efecto muy positivo sobre el sector manufacturero de esa nación.

Con todo, la situación en América del Sur era por demás contradictoria. Por un lado, el MERCOSUR atravesaba su peor crisis desde su aparición; paralelamente, el Cono Sur concurre en un proceso de acercamiento y cooperación nunca antes visto. Al margen de propuestas de integración como el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos)²⁴⁵, en este lapso de tiempo la región se lanzó a consolidar la idea de “América del Sur”.

El otro proceso que vinculó a la región y, por tanto, determinó las relaciones exteriores en esta coyuntura fue de índole político. La elección de Lula da Silva se inscribió en una tendencia que, parafraseando a Jorge Castañeda, ex-Canciller mexicano, marcó el “viraje hacia la izquierda” en América Latina en el inicio del siglo XXI; de acuerdo con esta idea Lula quedaría ubicado en la izquierda “responsable” junto con la ex-presidenta Bachelet de Chile y el ex-presidente Vázquez de Uruguay en contraposición con la versión “irresponsable” de la Venezuela de Hugo Chávez²⁴⁶. Calificativos aparte, lo cierto es que ambos proyectos de izquierda surgieron en el mismo contexto (de crisis económicas y fragmentación social) y asumieron, de fondo, objetivos

²⁴⁴ R. M. Piñon Antillón, *op. cit.*, pp. 82-83.

²⁴⁵ Su nombre inicial fue “Alternativa Bolivariana para América”. La propuesta del ALBA la formuló por primera vez el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita, el 11 y 12 diciembre de 2001. Según esta idea el ALBA “es el espacio de encuentro de los pueblos y gobiernos que entienden que la América Latina Caribeña conforma una Gran Nación, que nuestros países deben unirse para enfrentar conjuntamente los desafíos del presente y del futuro”. Fuente: Sitio oficial del ALBA, Dirección URL: <http://goo.gl/IEjEG>, [consulta: 16 de marzo de 2012].

²⁴⁶ Cfr. Jorge Castañeda, “Latin’s America turn to the left”, *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 3, Nueva York, mayo-junio, pp. 28-43.

similares, como la reforma del neoliberalismo y el Estado y la proyección de una postura autónoma en el escenario externo.

Finalmente, el escenario internacional también aportó factores externos que influyeron en la PEB en su planeación y en su ejecución. El primero de ellos es el proceso de la política internacional tendiente a la aparición de nuevos polos de poder en el escenario mundial. Aunque el advenimiento de “potencias emergentes” no ocurrió durante el gobierno de Lula, sino que lo antecedió y le dio argumentos, la multipolaridad orientó y justificó en gran medida las acciones de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva.

En la década de los 90 el mundo transitó a una época unipolar, toda vez que sólo prevaleció uno de los grandes polos de poder del siglo XX, los Estados Unidos. Sin embargo, a decir de Andrew Hurrell la crisis económica actual posiblemente signifique “el final del orden internacional posterior a 1945, que se revitalizó y globalizó tras el fin de la Guerra Fría”²⁴⁷.

Hablar de multipolaridad implica forzosamente de un cambio de poder. Los nuevos polos, puntos opuestos que acumulan energía –poder– en mayor cantidad, desafiaron la distribución del poder, entonces concentrada en EU.

Según Hurrell, la década de los 90 se centró en el debate de la transición del poder de los Estados a las empresas y a los actores no estatales; en contraste, la última década se centralizó en la modificación en tres ámbitos: 1) las potencias emergentes; 2) la actividad económica dirigida por el Estado; y 3) el desajuste entre los acuerdos de gobernanza económica global existentes y la distribución de poder entre los países que realmente tienen el poder para tomar decisiones económicas eficaces²⁴⁸.

²⁴⁷ Andrew Hurrell, “Brasil y la tormenta que se avecina”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9. núm. 2, 2009, p. 43.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 45. El autor refiere que la sociedad internacional de hoy se está enfrentando a problemas clásicos de tipo westfaliano en un escenario postwestfaliano, llamado así por tres razones: los desafíos de gobernanza a los que se enfrentan los Estados, el cambiante problema de la legitimidad y, lo que Hurrell llama, “la provincialización de Westfalia”, pues es cada vez más difícil ver al orden occidental como modelo universal o como el centro estable de un sistema global exitoso. *Cfr. Ibid.*, pp. 46-47.

En este mismo sentido, hubo además un impulso externo al surgimiento de estas nuevas potencias. La promoción, eminentemente en el ámbito económico, provino de la creación terminológica del grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India, China y, desde 2011, Sudáfrica, convirtiéndolo en BRICS). Esta denominación fue propuesta por el banco de inversión *Goldman Sachs* en 2003 para referirse al conjunto de países que, según sus estimaciones, llegarán a ser las cuatro economías más grandes y dominantes del mundo para el año 2050²⁴⁹.

La idea de los BRIC tuvo repercusiones globales para la política internacional, el comercio, la economía, las finanzas y, particularmente, para la PEB que, desde entonces, daría preponderancia a la asociación estratégica con estos países. No obstante, este grupo (que no ha dado el paso hacia la institucionalización oficial), en palabras de Alfredo Jalife-Rahme, quedó como una “laxa agrupación de cooperación geoeconómica”²⁵⁰ que, sin embargo, impulsa –y en gran medida sostiene– gradualmente un nuevo orden multipolar.

El último de los factores externos que condicionaron la PEB durante los últimos años fueron los sucesos ocurridos en septiembre de 2001 en Nueva York, EU. Los atentados del 11-S restringieron como nunca antes desde el final de la segunda guerra mundial la agenda internacional. Al margen de las modificaciones que al interior de EU supusieron estos eventos, en cuanto a la política exterior se dio una reformulación ultraconservadora de la misma y de la seguridad nacional, por ejemplo, mediante la promoción (imposición) de la democracia y las “guerras preventivas”, optando –la mayoría de las veces– por la vía unilateral de acción.

Sobre esta postura, Bernal-Meza apunta que el peligro del unilateralismo estadounidense tiene implicaciones serias para el sistema mundial. Por un lado, limita a los países pequeños en sus márgenes de acción y en su autonomía relativa para adoptar posiciones contrarias al interés estadounidense y reduciendo su capacidad de establecer alianzas; en cuanto a los países medios y grandes, señala que genera resistencias más allá de la voluntad de imitar esa manera de proceder,

²⁴⁹ Goldman Sachs, “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”, *Global Economics Paper*, GS Global Economics Website [en línea], núm. 99, 2003, Dirección URL: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>, [consulta: 27 de Julio de 2010].

²⁵⁰ Alfredo Jalife-Rahme, *El híbrido mundo multipolar. Un enfoque multidimensional*, México, Orfila, 2010, pp. 196-200.

mediante la cual una gama de factores vinculados a la legitimidad internacional pierde espacio²⁵¹.

Para Brasil, ubicado en este segundo grupo de países, esta situación se evidenció –de manera paradójica– en temas eminentemente hemisféricos como la negociación del ALCA:

[...] el contexto es desfavorable para la implementación de políticas autónomas que respondan a los intereses nacionales, [pero] ello no significa que habrá hostilidad hacia EU [...] pues, al final, ellos representan el 25% de nuestras importaciones. [...] Tenemos que ocupar el lugar que nos merecemos y exigir respeto. Sin Brasil la ALCA no existe”²⁵².

Esta sencilla aseveración de Lula resume la consciencia y el conocimiento que poseía la nueva clase dirigente de la realidad del escenario internacional en el nuevo milenio. Con una postura remarcablemente pragmática, en la misma entrevista hizo hincapié en que “[la ALCA] no significa integración, sino la anexión de las economías latinoamericanas a la economía de los Estados Unidos”²⁵³.

Finalmente, en una suerte de resumen de su diseño estratégico para los siguientes años, anticipó su interés por “reforzar el MERCOSUR [lo que] significa atraer a los países andinos hacia el bloque, estrechar los lazos con la Unión Europea, y ampliar el comercio con China, India, con Asia de manera general, con Sudáfrica y con todos los países donde haya espacio para crecer”²⁵⁴. Atendiendo a estas aseveraciones, los siguientes apartados estarán dedicados a determinar en qué medida se cumplieron estos presupuestos.

²⁵¹ Cfr. Raúl Bernal-Meza, “Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente á ordem mundial em transição”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 48, núm. 1, enero-junio, 2005, p. 9.

²⁵² Luiz Inácio Lula da Silva en “Entrevista: Luiz Inácio Lula da Silva, José Serra e a futura política externa brasileira”, *Política Externa*, Brasil, vol. 11, núm. 2, septiembre-octubre-noviembre, 2002, pp. 9-10.

²⁵³ *Ibid.*, p. 6.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 9.

3.4.3 La consolidación del Estado logístico.

Con base en el método que sustenta este capítulo, con la llegada de Lula al poder se consolidó el Estado Logístico (EL) en Brasil. No obstante, esta alternancia no fue automática ni absoluta. Los primeros dos paradigmas propuestos son claramente distinguibles en el tiempo y en la práctica, mientras que desde 1990 al presente los paradigmas desarrollista, normal y logístico han coexistido y se han mezclado para originar el reciente modelo brasileño de relaciones internacionales.

El EL para Cervo está compuesto por dos partes. En cuanto a la parte ideológica, el autor apunta que éste asocia un elemento externo, el liberalismo, con otro interno, el desarrollismo brasileño, fusionando la doctrina clásica del capitalismo con el estructuralismo latinoamericano²⁵⁵. Por otra parte, en lo político se ocupó de promover un modelo decisorio de inserción autónoma, la protección y promoción de intereses nacionales de diversos sectores (agricultores, empresarios, trabajadores y consumidores) y el apoyo estatal a la internacionalización de las empresas nacionales²⁵⁶.

Confrontando los hechos suscitados durante la administración de Cardoso se puede inferir que ese periodo resultó ser un ensayo de la manera de proceder del EL que, sin embargo, quedó corto en sus alcances. A nuestro parecer, la diferencia fundamental en esta fase de prueba-error consistió en que, como lo planteó Bernal-Meza, el arribo de Lula y, por lo tanto, de un nuevo modelo de desarrollo trajo consigo un proyecto de política exterior renovado (inserción limitada vs. inserción autónoma)²⁵⁷.

La novedosa concepción de los intereses nacionales y de los medios para alcanzarlos acerca a este enfoque a la teoría realista de las Relaciones Internacionales. Esto se debe a que buscó hacerse de medios de poder y, además, pretendió utilizarlos para hacer valer ventajas

²⁵⁵ Cfr. A. L. Cervo, "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático", *op. cit.*, p. 21

²⁵⁶ Es decir, que el EL actúa para la ampliación de los mercados externos, el combate a los subsidios y las barreras comerciales que afectan la productividad, atendiendo cuestiones de dependencia tecnológica mediante la promoción de la innovación productiva. *Idem.*

²⁵⁷ Cfr. R. Bernal-Meza, "A política exterior do Brasil: 1990-2002", *op. cit.*, p. 64.

comparativas tanto naturales como intangibles (la tecnología, la ciencia y la capacidad empresarial). Se trató, en cierto modo, del “retorno al nacionalismo realista”²⁵⁸.

Como demostración de lo anterior se puede tomar la inicial definición de objetivos, que fue luego adoptada por el Canciller Celso Amorim como “la nueva política exterior”. Dichos objetivos fueron identificados por el embajador Samuel Pinheiro Guimarães y fueron:

- a) aumentar el poder político, militar, económico, ideológico y científico-tecnológico del Brasil, con el objetivo de acumular recursos de autonomía nacional;
- b) construcción de un sólido polo político y económico sudamericano;
- c) no inclusión de Brasil en ALCA;
- d) buscar la incorporación del Brasil al Consejo de Seguridad de la ONU, en calidad de miembro permanente, en estrecha coordinación con Argentina, como parte de la construcción del bloque sudamericano;
- e) cooperación con India y China, en el área de desarrollos tecnológicos vinculados a la Defensa y el desarrollo de la industria militar²⁵⁹.

En el ámbito multilateral, Pinheiro Guimarães, Secretario General del MRE, planteó además: a) rechazo a la normatización impuesta por los grandes poderes; b) promover la multipolarización del sistema mundial; c) fortalecer la cooperación “multipolar” con China, India y Rusia²⁶⁰. Lo anterior supone, por un lado, la ampliación de las perspectivas y las ambiciones de Brasil y, por otro, la revalorización del potencial propio –tangible e intangible–. Pero, por encima de todo, se nota la confirmación definitiva de que la clave se encuentra en la complementación de esfuerzos y en la diversificación de relaciones.

3.4.4 Prioridades pragmáticas y la inauguración de los ejes combinados de acción.

Con base en la contextualización previa del escenario interno, regional e internacional y las nuevas condicionantes de la PEB para este periodo, es que distinguimos las siguientes como las prioridades en materia de política exterior para el gobierno de Lula da Silva (Cuadro 13).

²⁵⁸ Raúl Bernal-Meza, “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, *Lateinamerika Analysen*, Hamburg, IIK, núm. 13, febrero, 2006, p. 80, Dirección URL: <http://goo.gl/9cPbw>, [consulta: 20 de marzo de 2012].

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 81.

²⁶⁰ *Idem.*

Cuadro 13. Prioridades de política exterior de Luiz Inácio Lula da Silva.

Línea de acción	Aspiraciones
Recuperación del universalismo y del bilateralismo	<ul style="list-style-type: none"> • Sustituir la diplomacia presidencial por la diplomacia nacional • Reivindicación de la lucha por alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU • Recuperar espacios como África y el mundo musulmán • Reforzar el regionalismo • Revalorar las asociaciones estratégicas con potencias emergentes • Promover la transición hacia un mundo multipolar
América del Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar las economías nacionales por la vía de la regionalización • Impulsar la autonomía decisoria en la esfera política • Evitar intervenciones externas para la solución de problemas de seguridad regional
Sanar dependencias estructurales y promover la inserción interdependiente	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el núcleo central de la economía nacional, estatal o privado, nacional o extranjero, con el fin de recuperar el sendero del desarrollo económico • Transformar la política de comercio exterior en un instrumento estratégico de desarrollo, generador de superávits para aumentar la disponibilidad interna de divisas • Revertir la curva de dependencia financiera en que cayó el proceso de desarrollo desde 1980 • Transitar de la nacionalización de la economía internacional a la internacionalización de la economía nacional, desde la plataforma regional
Mantener el acumulado histórico de la diplomacia brasileña	<ul style="list-style-type: none"> • Luchar por la autodeterminación y la no intervención; promover la cooperación y no la confrontación; valorar el pacifismo; asegurar el respeto a los estatutos jurídicos del orden; preservar la cordialidad oficial con los vecinos; cubrir al conjunto estratégico de acción exterior con la ideología desarrollista; • Evitar la confrontación con los Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia con base en Amado Luiz Cervo, “A política exterior: de Cardoso a Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 46, núm. 1, 2003, pp. 9-11.

En el Cuadro 13 se pueden distinguir diferencias entre las líneas de acción expuestas. La primera categoría apuesta por la prolongación de las buenas prácticas y objetivos. En este sentido, las líneas que pretenden robustecer a América del Sur como bloque y respetar el conglomerado de tácticas, posturas y experiencias en cuanto a relaciones exteriores, son una muestra clara de ello.

En contraparte, se aprecia un serio planteamiento de reestructuración. Propuestas a partir de la identificación de lagunas, imprecisiones, carencias y hasta deudas históricas, las líneas que abogan por paliar el atraso y el aislamiento de antaño y ampliar el campo de acción hacia la

totalidad del escenario internacional simbolizan la síntesis estratégica de esta nueva etapa en las relaciones internacionales de Brasil.

A partir de las prioridades enlistadas en el cuadro anterior es que procederemos a enunciar y a analizar –sin pretender ser exhaustivos ni excluyentes– las principales acciones de política exterior llevadas a cabo durante los dos periodos de gobierno de Lula con respecto a estos temas para, con base en ellas, poder determinar si se dio una transición en el modelo de política exterior o si, por el contrario, hubo continuidades significativas respecto a la tradición exterior de Brasil.

En comparación con los intentos previos de diversificación de los gobiernos de Quadros y Geisel, los “ejes combinados” de acción fueron implementados con mayor claridad y eficacia, de manera calculada y planificada, durante las administraciones de Lula. Este doble eje hace referencia a las tradiciones de política exterior de Brasil. El primero de estos ejes es de carácter vertical. La verticalidad en las relaciones internacionales es conocida como Norte-Sur, es decir, la interacción entre países desarrollados y países en desarrollo, entre Estados poderosos y Estados con menor poder relativo. En contraparte, el segundo eje está conformado por las relaciones incluidas en la dimensión Sur-Sur de la política internacional. El eje Sur-Sur se integra por el alineamiento y el trabajo conjunto de los países tradicionalmente periféricos.

Cristina Soreanu afirma con respecto a esto que el Brasil de Lula reconoció el valor de integrar esto a la estrategia exterior. Según ella, ante las actualizaciones generadas por el nuevo escenario multipolar, Brasil reforzó “las dimensiones verticales y horizontales de la agenda, del bilateralismo y del multilateralismo, con prioridades que retoman las acciones de Fernando Henrique Cardoso como la introducción de nuevos tópicos, cambiando la táctica del ‘buen comportamiento’ por la ‘negociación’ de alto perfil”²⁶¹. En otros momentos de la historia diplomática de Brasil se había oscilado entre tener al Norte o al Sur como foco de atención. Es decir, se alternó entre un discurso de alineamiento con las potencias y otro de carácter tercermundista. Entonces, la nueva dirigencia gobernante en Brasil consideró –y de hecho, así lo

²⁶¹ Cristina Soreanu Pecequilo, “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 51, núm. 2, julio-diciembre, 2008, p. 145.

hizo– superponer ambos ejes en aras de alcanzar los objetivos tradicionalmente perseguidos por la PEB.

Esta innovación estratégica tiene, a propósito, una lectura desde la teoría de las Relaciones Internacionales. Como se estableció previamente, la consolidación del Estado Logístico aportó una ideología subyacente, resultante de la hibridación entre el realismo y el estructuralismo. Desde el realismo, se puede identificar en las acciones enmarcadas en el eje Norte-Sur la intención de hacerse de medios de poder y ejercer los mismos en beneficio del interés nacional. En síntesis, buscó participar en términos de igualdad –en medida de sus posibilidades– en el orden internacional imperante desde 1945. Paralelamente, el estructuralismo implícito en la dimensión Sur-Sur de la estrategia trató de compensar las carencias de poder duro que limitaban su capacidad de negociación en el espacio Norte-Sur.

Con esta estrategia el beneficio es doble y recíprocamente complementario. La profundización de lazos con el Sur corta la dependencia y amplía mercados, socios, recursos y apoyos. La preservación, aunque con ciertas reservas y evitando la confrontación, de los vínculos con el Norte tiene como objetivo obtener el reconocimiento del mismo para sus aspiraciones político-económicas y, teniendo como base el andamiaje construido en el espacio Sur-Sur, integrarse al selecto grupo de países con incidencia real en el escenario internacional. Desde luego, esta doble intencionalidad no está exenta de contradicciones, pues Brasil propugna por la democratización de la sociedad internacional al mismo tiempo que busca asegurarse un puesto para sí en el jerárquico y asimétrico acomodo del mundo con su desigual distribución del poder.

En razón de la estrategia puesta en marcha por el gobierno de Lula, que fue analizada en los párrafos anteriores, es que se procederá en los siguientes apartados a enunciar las acciones puntuales en el ámbito de la PEB que confirman la ejecución paralela en estas dos dimensiones. Para ello, distinguimos dos actitudes muy contrastantes en la PEB de este periodo. La primera, que se manifiesta en el eje vertical, se identifica con la “actividad”; ésta se opone a la segunda postura, presente en el eje horizontal, el cual identificamos como “activismo”²⁶².

²⁶² Por “actividad” se entenderá como las tareas propias de una entidad (en este caso Brasil) para diferenciarlo de “activismo” que se entenderá como la dedicación enfática a una determinada línea de acción en la vida pública

3.4.4.1 La actividad en el eje Norte-Sur

Como se explicó previamente, dentro de este eje se incluyen las acciones más destacables de la PEB que implicaron la negociación, la vinculación o el intercambio con un país del Norte, además de aquellas acciones que tuvieron como propósito convertir en una suerte de *global player*, imitando y, por lo tanto, perpetuando el modo de operar de los países del Norte. Las labores en este eje se centraron a su vez, esencialmente, en dos focos: los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, de manera particular, en el Consejo de Seguridad (CS) del mismo.

Como se puede concluir a partir del recuento diplomático elaborado a lo largo del presente capítulo, la relación con los Estados Unidos ha mantenido su estatus de importancia. También se analizó el peso concedido a esta relación a través de los años, mismo que varió según el paradigma y el contexto internacional que se estuviera experimentando.

En el periodo inmediatamente anterior a la era Lula, la presidencia de Cardoso, la relación con los Estados Unidos alcanzó el calificativo de esencial. Esto, por definición, es evidente durante todo el paradigma del Estado normal que antecedió a Lula. Con respecto al gobierno estadounidense los temas en la agenda bilateral estaban, como se vio, focalizados en la ALCA, en el plano económico, y en la lucha contra el terrorismo, en el político.

Frente a la ALCA, la nueva administración se distinguió de la anterior por favorecer el llamado “interés nacional”, dejando de lado las negociaciones meramente técnicas de antaño con una visión más bien crítica (sobre todo en el tema de los subsidios agrícolas) de las ventajas y desventajas de la liberalización comercial en una situación relativamente asimétrica con el imperio. Sin embargo, según Paulo Roberto de Almeida, esta postura diplomática dejó la “defensa del multilateralismo y del ‘entendimiento único’ por una elección de geometría variable, por el minilateralismo, y por la liberalización *á la carte*, cuestión que es comprensible,

(internacional). En la presente investigación se distingue entre estos dos términos con la intención de matizar la intensidad de cada postura. En el desarrollo de los apartados siguientes se pretende señalar y comprobar estas diferencias.

teniendo en cuenta la fragmentación y diferenciación de las ofertas de los Estados Unidos en el esquema del ALCA”²⁶³.

En lo político, la securitización de la agenda que precedió a los atentados acaecidos en Nueva York en 2001 marcó la política global. Como era de suponerse, la relación bilateral entre Brasil y los Estados Unidos no quedó al margen de ello. Frente a la tragedia, tanto el gobierno de Cardoso como, posteriormente, el de Lula coincidieron en condenar el ataque y reconocer el derecho de todos los Estados a la autodefensa. No obstante, de inmediato enfatizaron que la respuesta no debería ser exclusivamente militar. De esta forma, el 10 de julio de 2003, y como reflejo de su proyecto nacional y de sus primeras propuestas internacionales, recordó frente a la Asamblea General de Naciones Unidas que “no será militarmente que vamos a acabar con el terrorismo, ni tampoco con el narcotráfico. Vamos a enfrentar eso con mucho más efectividad al atacar el problema crucial que es la pobreza en el mundo”²⁶⁴.

La postura asumida respecto a la agenda antiterrorista estadounidense refleja, por una parte, el desprecio por esa visión monotemática de las relaciones internacionales y, por otra, el reconocimiento de amenazas más palpables en la realidad latinoamericana, como el narcotráfico y el tráfico de armas.

Por último, se puede afirmar que con esta actitud se dio el arranque de la apuesta por la equidistancia y la reciprocidad en la relación bilateral²⁶⁵. Esta aparente resistencia a acoplarse se explica por la necesidad que Brasil tiene de preservar buenas relaciones con Washington.

Roberto Russell y Juan G. Tokatlian clasifican a esta pauta brasileña de política exterior como el caso emblemático del modelo que llaman “oposición limitada”²⁶⁶. Según estos autores, Brasil

²⁶³ Paulo Roberto de Almeida, “Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 47, núm. 1, junio, 2004, pp. 176-177.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 168.

²⁶⁵ Quizás el ejemplo más contundente de esta estricta reciprocidad es la cuestión de la identificación de los viajeros entre ambos países.

²⁶⁶ Según estos autores la oposición limitada propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con

cuenta con una condición única en América Latina que es su aspiración dual por el liderazgo de la región y por proyección global, ello le representa a Brasil la paradoja de tener que distanciarse de Estados Unidos a la vez que necesita su respaldo para sus aspiraciones de tener un papel más activo en la política y en la economía internacionales²⁶⁷.

Las pretensiones de índole político de la PEB se concentran en la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se trata de una meta largamente anhelada. Desde los años veinte experimentó un fracaso al buscar un lugar en el Consejo de la Liga de las Naciones. No obstante, la intención persistió y fue con Lula que se reafirmó como alta prioridad de la actividad diplomática.

El canciller Celso Amorim, cuando formaba parte del gabinete de Itamar Franco, lanzó una amplia campaña para la reforma del CS y anunció la candidatura de Brasil. La coyuntura internacional, en la estela de la globalización y la democracia, sirvió de argumento para una reforma genuina de las organizaciones internacionales existentes. Según esta lógica, el nuevo orden mundial debería también incluir a representantes del tercer mundo.

La campaña inicial por el lugar permanente en CS bajó de tono con el cambio de gobierno y la sustitución de Amorim por el Luis Felipe Lampreia. El cambio de discurso se limitó a la afirmación de defensa de la reforma. Esta corrección del discurso obedeció a las resistencias que esta propuesta despertó regionalmente, esencialmente de Argentina y México, y al obvio desinterés de las potencias integrantes del CS (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China) por sacar adelante la idea de una posible reforma.

Washington. Propugna un modelo de desarrollo más heterodoxo, neodesarrollista y más sensible a la cuestión social. Asigna un papel clave al Estado, tanto para las transacciones económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. Otros casos aproximados a este modelo son Argentina (Néstor Kirchner y Cristina Fernández), Bolivia (Evo Morales), Ecuador (Rafael Corres) y Venezuela (durante la primera administración de Chávez, 1998-2002). Roberto Russell, Juan G. Tokatlian, "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 85-86, p. 231.

²⁶⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 232.

Sin embargo, en el camino de esta inicial campaña fallida Brasil encontró aliados valiosos. El marco de la Cumbre de Naciones Unidas del año 2005 generó un espacio político para la reforma del CS al impulsar, mediante la agenda de la Asamblea General, la llamada “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”. Entonces, Brasil, Alemania, Japón e India lanzaron su propuesta de ampliación del CS y de reforma de sus métodos de trabajo²⁶⁸. Identificados desde entonces como el Grupo de los Cuatro (G4), iniciaron su cruzada por alcanzar el incremento de miembros al interior del máximo órgano de decisión de la ONU.

Esta tentativa de reforma (proyecto de resolución A/59/L.64, del 6 de julio de 2005) propone la ampliación del Consejo a 25 miembros, contra los 15 que actualmente lo conforman (5 permanentes con derecho de veto y 10 no permanentes elegidos por periodos de dos años); la creación de seis nuevos asientos permanentes, contemplando la inclusión del G4 y de dos representantes africanos; la concesión de cuatro nuevos lugares no permanentes para África, otro a América Latina, Asia y un último para Europa del Este; y la modificación de la mayoría necesaria para adoptar una resolución, de 9/15 a 14 votos sobre 25²⁶⁹. Acerca de la cuestión controversial del derecho de veto de los nuevos miembros permanentes, el documento difundido por esta agrupación estableció una moratoria de quince años para su ejercicio. De esta forma, extra oficialmente, se manifestaba la intención de mantener este derecho y asegurar para sí esa facultad, en caso de que la reforma prosperara en los términos que el G4 planteaba.

Como era de esperarse, los países marginados por esta idea evidenciaron su desacuerdo e iniciaron sus contra propuestas. Para este propósito, se formaron diversas coaliciones internacionales para responder al G4. Destaca entre ellas, por contravenir directamente las aspiraciones de Brasil, el Grupo Unidos por el Consenso (proyecto A/59/L.68, del 21 de julio de

²⁶⁸ No obstante, cabe señalar que el primer proyecto oficial de reforma al CS fue difundido el 20 de marzo de 2006 por el grupo bautizado como los *Small 5*, constituido por Costa Rica, Liechtenstein, Jordania, Suiza y Singapur. Esta iniciativa buscaría desconcentrar el foco de atención de la reforma en el tema de su ampliación, imprimiendo una dinámica más inclusiva, técnica y procesal a las negociaciones. Eva María Rubio Fernández, “La otra cara de la reforma del Consejo de Seguridad. Sus métodos de trabajo”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. VIII, 2008, p. 402, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/fw1mj>, [consulta: 22 de marzo de 2012].

²⁶⁹ s/a, “Le G4 propose un élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU”, *LeMonde.fr*, Francia, “Internacional”, 17 de mayo de 2005, Dirección URL : <http://goo.gl/i8f6P>, [consulta : 22 de marzo de 2012].

2005), que reunió a los opositores, en cada región, de las 4 candidaturas: Italia, España, Pakistán, México y Argentina. La propuesta de este grupo, va en detrimento de la campaña de Brasil pues se pronuncia, sí por la ampliación a 25 participantes, pero no por el carácter permanente de los nuevos miembros. Por el contrario, plantea la rotación de los miembros no permanentes y la posibilidad de ser reelectos²⁷⁰.

La otra tentativa de reforma provino del continente africano. El Grupo Africano presentó su propuesta luego de los trabajos realizados en el seno de la Unión Africana (proyecto de resolución A/60/L.41, del 14 de diciembre de 2005). La proposición del también llamado “Consenso de Ezulwini” contempló la inclusión de once nuevos miembros, coincidiendo con el G4 en la demanda de dos de esos lugares para África con derecho a veto²⁷¹. La lógica detrás de la posición del continente negro se apoyaba, según el embajador de Nigeria ante la ONU, Bashir Aminou Wali, en el hecho de que África es el único continente sin representación en el Consejo, a pesar de que el 70% del trabajo de éste es puramente sobre problemas y asuntos africanos²⁷².

Sin embargo, contrario a las propuestas del Grupo Unidos por el Consenso, la posición africana no desafía directamente las aspiraciones de Brasil, toda vez que coincide con la cantidad de nuevos miembros permanentes e, incluso, aumenta las prerrogativas concedidas a estos (derecho de veto). Aunque no explicita en ningún momento una inclinación por la candidatura de Brasil (en su propuesta de distribución sólo asigna un asiento permanente y otro no permanente para América Latina y el Caribe), durante el desarrollo del capítulo referente a la cooperación dirigida al eje Sur-Sur de las relaciones de Brasil se buscará dilucidar si esa postura terminó por decantarse a favor del país sudamericano.

A consecuencia de esta pretensión, ciertamente los principios y los intereses de la PEB se subordinaron a la conquista de esta meta. Demétrio Magnoli asegura que esta supeditación explícita comprometió gravemente las tradiciones y el acumulado histórico internacional de

²⁷⁰ E. Rubio Fernández, *op. cit.*, p. 406.

²⁷¹ *Idem.*

²⁷² s/a, “¿Un cambio al timón?”, *BBCMundo.com*, 6 de junio de 2006, Dirección URL: http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1228_onu/page7.shtml, [consulta: 23 de marzo de 2012].

Brasil, además de desafiar sus capacidades militares y diplomáticas. Según él, lo anterior se ejemplifica con tres casos: China, Sudán y Haití.

En aras de consolidar su inclusión en la cúpula del orden mundial (léase CS), Brasil proclamó una “alianza estratégica” con China, a la cual concedió “el estatuto de economía de mercado y presentó con un elogio público en el campo de los derechos humanos”²⁷³. Esto significó la supresión, por lo menos temporal y pragmáticamente, de los principios de política internacional. De esa forma, buscando impulsar esta empresa, “la representación de Brasil en la ONU votó contra calificar una matanza en Darfur (Sudán) como genocidio, lo que podría dar como resultado la pérdida de votos africanos inciertos”²⁷⁴.

A pesar de las serias implicaciones internacionales que representan los dos casos anteriormente expuestos, las circunstancias referentes al país caribeño comprometieron de manera más decisiva, presupuestaria, política y militarmente, a Brasil. En el año 2003, el periplo por el asiento permanente en el CS enganchó al país sudamericano a liderar la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (Minustah).

La crisis socio-política ocurrida en Haití tenía antecedentes en la historia dictatorial en la isla y estaba agravada por las condiciones de pobreza de la población. La primera operación de mantenimiento de la paz en Haití data de 1993, cuando las Naciones Unidas autorizaron el despliegue de la MINUHA (Misión de Naciones Unidas en Haití). Esta primera intervención fracasó por la falta de cooperación de las autoridades caribeñas. Con ese antecedente, en el año 2004, el CS aprobó el envío de una fuerza multinacional para estabilizar al país luego de que los movimientos de oposición contra el régimen del Presidente Aristide amenazaban con desatar el conflicto armado por todo el territorio²⁷⁵.

²⁷³ Demétrio Magnoli, *op. cit.*, p. 53.

²⁷⁴ *Idem.*

²⁷⁵ Obedeciendo las recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas, la resolución 1542 del CS del 30 de abril de 2004 estableció la MINUSTAH por un periodo inicial de seis meses. Minustah, “Historique”, Haití, *Minustah.org*, 2011 [en línea], Dirección URL: http://minustah.org/?page_id=7858, [consulta: 24 de marzo de 2012].

La resolución 1542 del CS ordenó, además, efectuar el traspaso de poderes de la fuerza multinacional provisional a partir del 1 de junio de 2004. De esta forma, se realizó la instalación del contingente brasileño en Puerto Príncipe y la reasignación de tropas chilenas para integrarse a la misión; el resto de los países participantes –Canadá, Estados Unidos y Francia– continuaron con sus actividades conforme a lo previsto²⁷⁶.

La responsabilidad asumida en Haití por el gobierno brasileño contravino en gran medida lo dispuesto en la nueva constitución brasileña. Desde 1988, fundamentada en la vasta tradición anti-intervencionista de América Latina, la Constitución de Brasil incorporó la no intervención a sus principios de política exterior. Esta traición a los valores, significativamente llevada a cabo por un gobierno de izquierda, confirma la supeditación de la política internacional al interés nacional. En otras palabras, el pragmatismo realista del Estado logístico comprendió que en aras de alcanzar los objetivos ampliamente perseguidos y detallados en este capítulo (desarrollo nacional y posicionamiento internacional), la participación en operaciones de mantenimiento de paz sirve a estos fines. Claramente, el gobierno brasileño asumió esta tarea con la expectativa de conseguir el apoyo de Washington a la candidatura brasileña al CS, en una coyuntura en la que Estados Unidos no podía comprometer tropas ante las ocupaciones en Irak y Afganistán.

En términos realistas, para Brasil la participación en las misiones de paz sirve para proyectar favorablemente su imagen, con lo que obtiene dividendos internos y externos, y ratifica su posición de actor importante en el escenario mundial. Esta combinación entre intervención y solidaridad; y de realismo y estructuralismo se erigen como la más contundente prueba de la convergencia entre los ejes de acción Norte-Sur y Sur-Sur aquí analizados. Sin embargo, al día de hoy, la permanencia de tropas brasileñas en Haití luego de ocho años, lejos de satisfacer las expectativas nacionales ha cuestionado la calidad moral del liderazgo brasileño y ha complicado su operación a consecuencia de la crisis humanitaria que precedió al terremoto del año 2010.

Finalmente, en un aspecto que confirma la pretensión brasileña de fortalecerse multidimensionalmente con miras a su posicionamiento global, se encuentra el replanteamiento de la cuestión nuclear y la reestructuración de su plan de defensa y de sus fuerzas armadas.

²⁷⁶ *Idem.*

El tema de las armas nucleares fue algo que por muchos años tensó las relaciones de Brasil con sus vecinos sudamericanos. Tal y como se explicó con anterioridad, los acuerdos internacionales, la democratización y los procesos de integración sepultaron las aspiraciones de los militares brasileños de hacerse de armamento nuclear. Pero en la lucha por la consolidación del mundo multipolar, si Brasil padece de vulnerabilidades es en el ámbito militar. Brasil junto a Sudáfrica son los únicos miembros del grupo de los BRICS que carecen de armamento nuclear. Más relevante aun, los miembros permanentes del CS tienen como común denominador la posesión de estas armas, que si bien no son un requisito sí constituyen un factor de poder disuasivo. Es decir, en la carrera por acceder a un lugar en el CS, el arsenal nuclear puede ser una ficha de cambio muy importante.

Por estas razones, sobresalen los acuerdos que en 2008 elevaron la relación bilateral entre Francia y Brasil al rango de asociación estratégica. Entre dichos pactos destaca el referente a la transferencia de armamento y tecnología para la construcción de un submarino nuclear²⁷⁷. La profundización de las relaciones franco-brasileñas se inserta en el reconocimiento que la Unión Europea en su conjunto había hecho acerca de la relevancia de Brasil en las relaciones económicas y políticas internacionales²⁷⁸. Las negociaciones y la firma de tratados como los expuestos anteriormente buscaron elevar el nivel de las relaciones de Brasil con el mundo y, en el caso particular de Francia, asegurar mediante el intercambio pactado su apoyo a la campaña por el espacio en el CS.

De esta forma, este apartado resumió lo que se puede interpretar como el intento de Brasil por participar activa y equitativamente en el escenario internacional. Esta estrategia requirió vigorizar las capacidades brasileñas en los planos económico, político y militar. La doble

²⁷⁷ Esta serie de acuerdos se enmarcan dentro del Plan de Defensa Nacional (PDN) que Lula dio a conocer en diciembre de 2008, mediante el cual Brasil modernizaría sus fuerzas armadas con el objetivo, según sus creadores, de “incrementar el poder disuasivo en momentos en que Brasil se reafirma como potencia regional”. Lo anterior, en un contexto donde Venezuela se armaba con aviones y armas rusas, se descubrían enormes yacimientos de petróleo en aguas brasileñas y se priorizaba la protección de la Amazonía, sobre todo en las zonas limítrofes. Ramy Wurgaft, “Francia suministrará a Brasil armamento y tecnología para fabricar un submarino nuclear”, *ElMundo.es*, 22 de diciembre de 2008, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/2r2Vd>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

²⁷⁸ En julio de 2007 la Unión Europea y Brasil firmaron una alianza mediante la cual Brasil alcanzó el nivel de socio estratégico de la Comunidad. s/a, “Brasil, nuevo socio estratégico de la Unión Europea”, *ElMundo.es*, 6 de julio de 2007, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/ZIIx3>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

apuesta, como se plantea en este capítulo, fue fortalecer sus relaciones con el Norte para proyectarse hacia el Sur y viceversa. Si bien el vínculo con el Norte resulta esencial para satisfacer estas ambiciones internacionales, la hipótesis sobre la cual se parte en el siguiente apartado es que la PEB de Lula da Silva, más que ningún otro país del Sur (con excepción de China), se preocupó por estrechar sus lazos con el Sur, en una doble estrategia de solidaridad y pragmatismo. La campaña de acercamiento con el Sur requirió de un rol proactivo y activista particular proveniente de Itamaraty nunca antes visto, el cual será expuesto en el siguiente apartado.

3.4.4.2 El activismo en el eje Sur-Sur.

La estrategia de política exterior durante las dos administraciones de Lula da Silva persiguió fortalecer, paralelamente, los vínculos económicos y políticos internacional en dos ejes de acción. El eje Norte-Sur de dicha estrategia se orientó a preservar las buenas relaciones con países desarrollados, corregir las dependencias y alineamientos heredados de otros tiempos y equilibrar la distribución de poder en la toma de decisiones globales.

Esos objetivos, sin embargo, no fueron diseñados para buscarse de manera aislada. Por el contrario, la nueva política exterior, inaugurada en estos años, proyectó al eje Sur-Sur como la base idónea para alcanzar los objetivos permanentes de la PEB. Por esa razón es que este eje acaparó la atención, diplomática y presupuestalmente, con una intensidad singular durante este periodo, si bien hubo experiencias previas en el mismo sentido desde los gobiernos de Quadros y Geisel. En función de lo anterior, es que el presente apartado está dedicado a analizar las acciones más significativas en el proceso de fortalecimiento del eje Sur-Sur.

Por principio de cuentas, pese a los pronunciamientos iniciales de Lula tendientes a favorecer una política exterior más incluyente y articulada, en detrimento de la “diplomacia presidencial” de otras administraciones, el interés por el Sur se manifiesta en la preeminencia de éste en las visitas oficiales y la agenda durante su gobierno (Cuadro 14).

Cuadro 14. Viajes y visitas durante el primer gobierno de Lula da Silva (2003-2006).

Países en desarrollo	65% (160)	América Latina - 60.6% (97) África - 25% (40) Medio Oriente - 7.5% (12) Asia - 6.9% (11)
Países desarrollados	35% (85)	

Fuente: Rafael Duarte Villa, Manuela Trindade Viana, "Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur", *Revista de Ciencia Política*, Chile, núm. 2, vol. 28, 2008, p. 84, Dirección URL: <http://goo.gl/uHbh7>, [consulta: 25 de marzo de 2012].

Aunque los datos expuestos en el cuadro anterior no son concluyentes y definitivos, sí reflejan una clara tendencia del Brasil de Lula a profundizar su presencia y el intercambio con países en desarrollo. Lo primero que confirman estas estadísticas es el lugar preponderante que le concedió a América Latina (97 visitas oficiales). Como quedó de manifiesto en los apartados anteriores, esta región, en concreto América del Sur, fue el punto de referencia para el resto de las relaciones exteriores de Brasil. Los compromisos previos con el MERCOSUR e iniciativas como la UNASUR concentraron los esfuerzos diplomáticos de la PEB en estos años.

Mediante diversas iniciativas políticas se buscó extender los límites formales del MERCOSUR. Según Wanderley Messias da Costa, tal es el caso del lanzamiento en el año 2000 de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA)²⁷⁹; la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA o CSN)²⁸⁰ en 2004; y los innumerables acuerdos tendientes a la integración energética y las relaciones fronterizas en general²⁸¹.

²⁷⁹ El programa multilateral IIRSA reúne un total de 72 proyectos distribuidos en 12 ejes de integración física cubriendo todas las modalidades de transporte y que tiene por objetivo más amplio implantar una extensa red de circulación en el sub-continente. Ella se concretará a través de los Corredores norte-sur y este-oeste (bi-oceánicos) en el primer nivel, y en las demás escalas regionales con redes capilarizadas que promoverán el incremento de los flujos como un todo. Wanderley Messias da Costa, "O Brasil e América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração", *Confins*, [en línea], núm. 7, 2009, pp. 6-7, Dirección URL: <http://confins.revues.org/index6107.html>, [consulta: 16 de marzo de 2012].

²⁸⁰ Esta iniciativa surge como resultado de las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno de Sudamérica impulsadas por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso quien convocó en el año 2000 a los presidentes sudamericanos a participar en la Primera Cumbre Presidencial de las Países del Sur. No fue hasta la III Cumbre Presidencial Sudamericana realizada en la ciudad de Cusco, Perú, los días 7 y 8 de diciembre, 2004; y gracias en parte al acuerdo comercial logrado entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR también en el 2004, que se firmó el acta que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones. Jossette Altmann (Ed.), *Dossier Comunidad Suramericana de Naciones*, Costa Rica, FLACSO, 2008, pp. 8-9, Dirección URL: <http://goo.gl/Fu4Ak>, [consulta: 16 de marzo de 2012]. La CASA es el antecedente directo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

²⁸¹ W. M. da Costa, *op. cit.*, p. 6.

Es decir, que las administraciones de Lula da Silva dieron continuidad al lugar asignado a la subregión por gobiernos anteriores. La diferencia fundamental respecto a gobiernos anteriores radicó en la intensidad y en la búsqueda, simultánea, de consenso y liderazgo²⁸².

Entonces, a partir de esa base sudamericana medianamente fortalecida, la PEB continuó su estrategia de activismo en el eje Sur-Sur. Una vez resuelta la cuestión local, Brasil buscó expandir el espectro de acción de sus relaciones exteriores. Esta diversificación alcanzó todos los continentes, recuperando zonas descuidadas en la PEB (África), abriendo nuevos destinos para ésta (Medio Oriente) y consolidando asociaciones estratégicas (Asia y Europa del Este).

En este tenor, destacan poderosamente las relaciones establecidas con la India. En ese escenario de exploración de nuevas vías para alcanzar el desarrollo de los pueblos, la seguridad internacional y la paz es que se inscribe la alianza trilateral conocida oficialmente como “*India, Brazil and South Africa Dialogue Forum*” (IBSA).

El “Foro de Diálogo IBSA” se enmarca en la nueva tendencia por una Cooperación Sur-Sur más selectiva y efectiva, por eso se orientó a integrar potencias medias de intereses, visión global y capacidades similares. La inclusión de Sudáfrica en este foro obedeció, por un lado, a las pretensiones brasileñas de acercamiento al continente africano y, por otro, al creciente reposicionamiento de Sudáfrica como líder en aquella región. Esta visión era compartida por el país africano, pues, originalmente, la idea de crear el foro de diálogo IBSA fue lanzada por el Presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, y se concretó en un encuentro en Brasilia en junio de 2003 entre los ministros de Asuntos Exteriores de los tres países, con miras a fortalecer la cooperación económica y la coordinación política entre ellos.

²⁸² El liderazgo brasileño en la región es cuestionable. Por ejemplo, al margen de las resistencias de sus principales competidores (México y Argentina), situaciones como la crisis que precedió al golpe de Estado en Honduras en junio de 2009 evidenciaron la incapacidad de Brasil para prevenir y solucionar conflictos regionales. Según Wolf Grabendorff, esta situación aplica para las dos potencias continentales, Brasil y EU, debido a la dimensión intermística (oposición interna que aprovechó el tema para criticar la política exterior del país) que alcanzó la crisis en ambos países, lo que, además, obstaculizó la búsqueda de soluciones consensuadas entre las dos potencias. Wolf Grabendorff, “Brasil: de coloso regional a potencia global”, [en línea], *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril, 2010, Dirección URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3691_1.pdf, [consulta: 13 de mayo de 2011].

Según se autodefine este foro de diálogo, IBSA “es un mecanismo de coordinación entre tres países emergentes; tres multiétnicas y multiculturales democracias”²⁸³. Aunque semejantes y compatibles en un análisis superficial, una revisión más profunda arroja diferencias sustanciales. A pesar de todas estas diferencias entre India, Brasil y Sudáfrica, el foro IBSA cuenta con una actitud grupal coherente.

La alianza se basa esencialmente en los valores comunes que comparten. Estos tres países son grandes democracias del Sur, caracterizadas por un pluralismo de culturas, religiones, razas e idiomas. Actúan comprometidos con los derechos humanos, el derecho internacional, el multilateralismo y la promoción de la democracia, la paz y la estabilidad. Pero, aparte de su visión mundial, las tres potencias del Sur procuran cimentar su alianza al fomentar la cooperación sectorial trilateral, es decir, que también conforman, en palabras de Sarah-Lea John de Sousa, una comunidad de intereses²⁸⁴.

No obstante estos esfuerzos trilaterales, lo cierto es que se trata de una alianza entre países marginados y de poderes limitados. Prueba de ello es que ni India, ni Brasil, ni Sudáfrica forman parte de los foros de decisión del sistema internacional como el CS, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Grupo de los Ocho (G8). Justamente, esta carencia de voz y voto, fue el factor que dio origen a este experimento internacional.

Esta articulación internacional surgió de la relación cooperativa entre Brasil y la India, la cual se dio principalmente a partir de un deseo de mayor coordinación en las actuaciones de los dos países en los foros multilaterales. El ejemplo más representativo de esto lo constituyó la iniciativa del Grupo de los Veinte (G-20), que presentó propuestas conjuntas en materia agrícola en la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún, México en el 2003²⁸⁵.

²⁸³ IBSA, “About IBSA”, *IBSA Trilateral Official Website*, [en línea], Dirección URL: <http://www.ibsa-trilateral.org/>, [consulta: 20 de mayo de 2011].

²⁸⁴ Sarah-Lea John de Sousa, “India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?”, [en línea], *FRIDE Comentario*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, abril, 2007, p. 4. Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/154/india,-brasil,-sudafrica-%28ibsa%29-%C2%BFun-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur?>, [consulta: 20 de mayo de 2011].

²⁸⁵ Los miembros del G-20 agrícola son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabue.

La India y Brasil fueron parte de la coalición inicial que redactó el primer borrador del proyecto. Dicho texto alternativo era una contrapropuesta al proyecto planteado por los representantes de Estados Unidos y la Unión Europea, previo a la reunión en Cancún, con la intención de desbloquear las negociaciones²⁸⁶.

Sin embargo, los países en desarrollo consideraron que las medidas sugeridas eran un retroceso y una amenaza para sus intereses. Por tal motivo, en septiembre de 2003, difundieron su propuesta (WT/MIN[03]/W/6), que planteaba distinguir las obligaciones de los países según su nivel de desarrollo y de dependencia del sector agrícola; asentaba que los costos del régimen comercial internacional recaían en las naciones pobres y que “el camino hacia intercambios más justos pasaba necesariamente por la liberalización de las importaciones y exportaciones agrícolas en los Estados desarrollados”²⁸⁷.

Al margen de los resultados alcanzados por el G-20, que sólo mantuvo abiertas las pláticas, la formación de este grupo le permitió a Brasil asumir el papel de jugador activo en las negociaciones internacionales y fortalecer sus alianzas estratégicas.

Por otro lado, entre las prioridades de política exterior enlistadas en el Cuadro 13 se incluyó la recuperación de espacios en África y en el mundo musulmán. Este objetivo en particular revistió una importancia sustancial con respecto a otras administraciones. Si bien desde la década de los setenta se intensificaron las relaciones con estas dos regiones, con mayor énfasis en las relaciones post descolonización con África, el hecho fue que la administración de Lula identificó a esas dos regiones como dos zonas potenciales de apoyo para las aspiraciones políticas de Brasil y como nuevos mercados para las empresas brasileñas.

²⁸⁶ El documento JOB/[03]/157 proponía que la reducción de los programas nacionales de apoyo al sector se hiciera de manera diferenciada y se basara en el nivel inicial de la ayuda. Este planteamiento apenas y alteraba la política comunitaria de subsidios a la exportación y la estadounidense de créditos a la exportación, contraviniendo los compromisos de la Ronda de Uruguay. *Cfr.* Taiane Las Casas Campos, “Brasil e India: intereses y estrategias en el proceso de construcción del G-20”, *Foro internacional*, núm. 3, vol. XLIX, julio-septiembre, 2009, p. 495.

²⁸⁷ *Ibid.*, pp. 495-496.

La vinculación con estas regiones se dio sobre todo en el ámbito multilateral. Es más, se pretendió incluso estrechar los lazos interregionales, reuniendo a América del Sur con África y el Medio Oriente. En este sentido, los instrumentos privilegiados de política exterior fueron las reuniones de alto nivel.

Las relaciones Brasil-África quedaron enmarcadas en el acercamiento bi-regional. La Cancillería Colombiana resume la intención de este acercamiento del bloque sudamericano con el continente africano al plantear que

La Cumbre se propone el acercamiento de los lazos de hermandad entre los pueblos, y el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo, en concordancia con los principios de multipolaridad y respeto de la autonomía político-territorial; constituyéndose además como el único mecanismo de relacionamiento conjunto con el continente africano, y que se espera desarrollar, con miras a un mayor conocimiento recíproco y como medio para la promoción y el intercambio comercial y el establecimiento de medios de cooperación sur – sur²⁸⁸.

Como puede inferirse de la noción enunciada anteriormente, el objetivo de esta coordinación era establecer lazos cooperativos. Para el caso de las relaciones bilaterales de Brasil con este grupo de países estos mecanismos fueron evidentes, por razones y con implicaciones que se desarrollarán en el siguiente capítulo. Entonces, con la intención de fortalecer estos vínculos se llevaron a cabo dos Cumbres de América del Sur-África (ASA), la primera en Abuja, Nigeria (26-29 de noviembre de 2006) y la segunda en la Isla Margarita, Venezuela (22-27 de septiembre de 2009).

Con referencia a las relaciones con el mundo árabe-musulmán, se crearon mecanismos bi-regionales de coordinación política. Primero, en abril de 2005 se realizó la primera Cumbre de Países de América del Sur-Países Árabes (ASPA); mientras que la segunda edición de este espacio de diálogo tuvo lugar en Doha en el año 2009²⁸⁹.

No obstante, el incremento de la presencia brasileña en la región fue más decisivo aún en las relaciones bilaterales que sostuvo con algunos de los países de Oriente Medio. El interés por

²⁸⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, “Cumbre América del Sur-África (ASA)”, *Mecanismos de Diálogo y Concertación Política*, MRE, 2011, [en línea], Dirección URL: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/asas>, [consulta: 30 de marzo de 2012].

²⁸⁹ G. Lechini, *op.cit.*

acercarse a esta zona demostró la voluntad política de Itamaraty por incluirse en los grandes y controversiales temas, por ejemplo, de los territorios palestinos y la resolución diplomática del contencioso nuclear iraní. Es decir, la estrategia de PEB de la administración de Lula entendió que un país con aspiraciones globales de poder y toma de decisiones debe, forzosamente, hacer sentir su postura sobre los grandes temas de la agenda internacional.

La diversificación de relaciones entre estos países tuvo como objetivo hacerse del apoyo de estos para la candidatura brasileña al CS²⁹⁰. Sin embargo, Brasil no dejó de reconocer que dicha candidatura requiere, además, del soporte de potencias como EU y la UE. En virtud de esta doble necesidad, en un inicio, la postura de Brasil frente a la cuestión nuclear de Irán se restringió a condicionar su aprobación siempre y cuando la energía atómica fuera exclusivamente de uso pacífico.

Sin embargo, esta postura de carácter reactivo cambió con el tiempo. En el año 2010 la actitud brasileña al respecto se volvió abiertamente proactiva. En un acuerdo sin precedentes, por la dimensión de sus participantes y el carácter simbólico de la alianza, los gobiernos de Brasil, Turquía e Irán difundieron una declaración conjunta en la que reafirmaron el derecho de todos los Estados Parte del Tratado de No Proliferación, incluida la República Islámica de Irán, a “desarrollar la investigación, la producción y el uso de energía nuclear (así como el ciclo del combustible nuclear, incluyendo las actividades de enriquecimiento) para propósitos pacíficos sin discriminación”²⁹¹.

²⁹⁰ Como evidencia de lo anterior quedan las visitas a Brasilia (y a otras capitales sudamericanas) que, en noviembre de 2009, realizaron, con apenas días de diferencia, los presidentes de Israel (Shimon Peres), de Irán (Mahmud Ahmadinejad) y de la Autoridad Nacional Palestina (Mahmud Abbas) en busca del reconocimiento recíproco de sus respectivas políticas. Ignacio Klich, “Medio Oriente en América del Sur”, *Le monde diplomatique*, México, núm. 17, enero, 2010, p. 17.

²⁹¹ El acuerdo final partió del reconocimiento de que el intercambio de combustible nuclear es un instrumento para iniciar la cooperación en diversas áreas. Con base en lo anterior, Irán se comprometió a depositar 1200 kg de uranio de bajo enriquecimiento (LEU, *low-enriched uranium*) en Turquía, si bien dicha cantidad seguiría siendo propiedad de Irán. Una vez notificado el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) del citado acuerdo, el Grupo de Viena (EU, Francia, Rusia y el OIEA) debía aprobar lo pactado y comprometerse a entregar, en el plazo de un año, 120 kg de combustible necesario para el reactor de investigación de Teherán. En el caso de que las disposiciones de dicha Declaración no se respetaran, Turquía, a petición de Irán, devolvería con rapidez y sin condiciones el LEU a Irán. s/a, “Joint Declaration by Brazil, Turkey and Iran”, *The Guardian*, 17 de mayo de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>, [consulta: 30 de marzo de 2012].

El citado documento tuvo serias implicaciones en la discusión internacional sobre las ambiciones nucleares de Irán. Para la PEB, consistió en la acción más radical en el proceso de consolidación del eje Sur-Sur, debido a que, contrario a lo que hubiera sucedido décadas atrás, las potencias emergentes dieron –o por lo menos propusieron– una solución viable y pacífica, marginando a las potencias centrales de la negociación. Es decir, si bien los resultados están todavía pendientes, los intereses nucleares (Irán) y geopolíticos (Turquía) de unos, se coordinaron con la búsqueda de emancipación de la tutela estadounidense (Brasil), erigiéndose en la más clara evidencia del reordenamiento multipolar del mundo.

Hasta este punto se hizo un recuento de los instrumentos, las experiencias y las estrategias implementadas por Brasil en materia de política exterior. Mediante la revisión histórica de los mismos se demostró la convivencia de objetivos permanentes (mismos que se podrían atribuir al diseño de una política exterior de Estado) con objetivos puntuales de carácter eminentemente coyuntural (propios de una política exterior de gobierno).

A partir de los descubrimientos hechos acerca de la PEB en el presente capítulo es que se procederá, en el capítulo cuarto, a dilucidar el rol que la cooperación internacional para el desarrollo, con énfasis en aquella de carácter técnico, desempeñó en el planteamiento de política exterior de las dos administraciones de Luiz Inácio Lula da Silva.

4. La política exterior brasileña y la cooperación internacional para el desarrollo

[...] y así entre todos logran
lo que era un imposible
que todo el mundo sepa
que el Sur también existe²⁹².

Mario Benedetti.

4. 1 La experiencia de Brasil como receptor de cooperación internacional para el desarrollo.

Conforme se apreció en los capítulos precedentes, la cooperación internacional se otorga de manera discrecional. Es decir, que los flujos de ayuda externa dirigidos a países en desarrollo no obedecen a ninguna norma u obligación ni a criterios definidos o transparentes. Por el contrario, estos dependen de la voluntad (unilateral o bilateral, según sea el caso) de las partes. De esta forma, la ayuda no siempre se dirige a los países que más la necesitan en términos de desarrollo (países de mayor atraso) sino que lo hace dependiendo de una serie de factores a ponderar, a saber, el contexto económico y político del mundo, la posición geopolítica del receptor o las modas respecto a la percepción global del desarrollo (con sus respectivos objetivos y ámbitos de acción).

En su calidad de país en desarrollo, Brasil ha sido un importante receptor de CID en virtud de su posición estratégica en el mundo y a la potencial influencia que tiene en él, además de sus profundas disparidades internas, desigual distribución de la renta y asimetrías regionales de desarrollo en su territorio.

La evolución de la cooperación internacional en Brasil puede dividirse en dos periodos. Según Márcio Lopes Corrêa, la historia de la CID recibida por Brasil se fragmenta en una primera etapa que comprende desde 1950 hasta finales de la década de 1980, enmarcada en el tradicional esquema de la Cooperación Norte-Sur; mientras que la segunda etapa abarca desde 1985 hasta el presente²⁹³, donde Brasil transita hacia su conversión a donante.

²⁹² Mario Benedetti, "El Sur también existe".

²⁹³ Cfr. Márcio Lopes Corrêa, *Prática Comentada da Cooperação Internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília, 2010, pp. 165-166.

Cuando el mundo asistía al final de la Segunda Guerra Mundial y al surgimiento del sistema internacional de CID, paralelamente, se iniciaron las actividades de asistencia y flujo de recursos hacia Brasil. Como se detalló previamente a través del análisis de las tendencias de la PEB, la cercanía de Brasil con los países aliados contribuyó a ubicarlo como un receptor estratégico de ayuda.

No obstante, en función de que estos primeros flujos de ayuda se enmarcaron en los años del paradigma desarrollista (*desenvolvimentista*) de la PEB, la búsqueda de fuentes, por ejemplo, para el financiamiento de proyectos nacionales de desarrollo industrial osciló entre los Estados Unidos y Alemania. En este sentido, la llamada “diplomacia pendular” de la administración de Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1954) buscó, por un lado, reactivar la alianza con los EU y, por el otro, innovar con otras formas de cooperación económica²⁹⁴.

En este marco de oscilación inicial, sobresalió la alianza que el país sudamericano mantuvo desde aquellos años de conflicto internacional con Estados Unidos. Desde 1937 esta alianza adquirió una significativa importancia para ambos países, lo cual se tradujo en una constante relación cooperativa (inicialmente de tono asistencialista)²⁹⁵.

La cooperación que Brasil recibió en la década de los cuarenta y cincuenta fue, esencialmente, de carácter técnico. La modalidad técnica de la ayuda correspondía a las tendencias que la CID adoptó en esos años, en consonancia, en el caso particular de la ayuda estadounidense, con la doctrina del Punto IV, establecida en esos años tras el discurso del Presidente Truman²⁹⁶.

En el ámbito institucional, la cooperación recibida derivó en la creación de la primera oficina encargada de coordinar esta vertiente de ayuda exterior. La Comisión Nacional de Asistencia Técnica (CNAT) fue creada por medio del decreto Núm. 28.799 del 27 de octubre de 1950²⁹⁷ en

²⁹⁴ Cfr. Paulo Vizentini, “O nacionalismo desenvolvimentista e a Política Externa Independiente”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 37, núm. 2, 1994, pp. 27-28.

²⁹⁵ Cfr. Frank D. McCann, *The Brazilian-American Alliance 1937-1945*, New Jersey, Princeton University Press, 1973, p. 127.

²⁹⁶ *Infra*, Cap. 2, p. 65.

²⁹⁷ La CNAT estuvo integrada por representantes gubernamentales de la Secretaría de Planeamiento, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Ministerios sectoriales. Cfr. Luara Landulpho Alves Lopes, *A Cooperação Técnica*

la administración del Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). La creación de dicha Comisión estuvo enmarcada en el llamado paradigma desarrollista de la PEB. Sin embargo, el gobierno de Dutra fue un caso singular dentro del mencionado paradigma, pues mediante este “alineamiento automático” quedó incluido en la égida del bloque occidental, en detrimento de la autonomía que el desarrollismo reclamaba.

Posteriormente, después de un periodo de seis años fuera del ejecutivo, la última administración de Vargas se acercó de nuevo a Washington, esperando su apoyo en materia de producción industrial y agrícola, transportes y energía. Con esa intención, el 19 de julio de 1951 se instaló en Rio de Janeiro la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el Desarrollo Económico (CMBEU). Esta nueva etapa de la relación bilateral, previa a su alineamiento definitivo posterior al golpe de Estado de 1964, simbolizó un impulso a la cooperación económica y técnica. Los documentos finales de la CMBEU comprendieron 48 proyectos, abarcando los sectores ferroviario (24), carretero (2), portuario (4), naviero (4), energético (9), agrícola (3) e industrial (2), además de inversiones globales de cerca de 400 millones de dólares (14.5 billones de cruzeiros de 1952)²⁹⁸.

No obstante el intenso trabajo y los avances realizados durante la CMBEU, en 1953 el gobierno estadounidense declaró, unilateralmente, disuelta la Comisión sobre el argumento de que ésta había cumplido su misión²⁹⁹. Dicha decisión obedeció al cambio en la presidencia de los EU que a partir de ese año fue ocupada por el general republicano Dwight Eisenhower, quien llevó a cabo un replanteamiento de la ayuda exterior prestada por su país luego de la administración demócrata de Truman.

Con esta acción se inició un periodo de inestabilidad en las relaciones bilaterales entre Brasil y EU, que se extendería a los vínculos con las organizaciones multilaterales. Luego de tres presidencias interinas, en 1956 llegó al poder en Brasil Juscelino Kubitschek de Oliveira. En materia de política exterior, el gobierno de Kubitschek defendió una nueva orientación que

entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agencia Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil como doador, Tesis de Maestría, São Paulo, UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2008, pp. 87-88.

²⁹⁸ Marechal M. Poppe de Figueiredo, *Brasil: Um gigante que despertou*, Brasil, Símbolo-Agencia de Comunicação, 1972, pp. 213-214.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 211.

vinculaba al desarrollo nacional con la acción externa. La más evidente muestra de este nuevo enfoque fue la proposición brasileña para impulsar la denominada Operación Panamericana (OPA)³⁰⁰.

Kubitschek planteó la OPA en 1958, en el marco de un periodo inestable en las relaciones entre EU y América Latina. Buscando de alguna forma emular el Plan Marshall en Latinoamérica, la OPA vinculó a la democracia y la seguridad con el progreso. En un momento histórico donde EU estaba dedicado a la reconstrucción de Europa y Asia, la mencionada Operación pretendió llamar la atención estadounidense hacia la región, incorporando elementos ideológicos y de seguridad a la solicitud de ayuda, advirtiendo a EU del riesgo de que las economías frágiles del continente se aproximaran a los países comunistas. En este sentido, se puede afirmar que aunque los resultados de la OPA fueron poco significativos, ésta sirvió como antecedente de la Alianza para el Progreso (ALPRO) del gobierno de Kennedy³⁰¹, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959 y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960.

A la par de las dificultades que la economía brasileña enfrentó en esos años, sobre todo en lo referente al comercio de sus productos primarios, el modelo de desarrollo de la época requirió de apoyo externo. En un principio se buscó solventar esta situación con inversiones provenientes de capital europeo. Para financiar su modelo de desarrollo Kubitschek recurrió a la emisión de moneda. Esto significó una inflación, ante la cual tanto EU como el FMI exigieron un plan de ajuste para continuar liberando recursos. En palabras de Martín Pizzi, “un plan de esta naturaleza implicaba un retroceso en los logros alcanzados y un elevado costo económico, político y social para el gobierno”³⁰². Por ello, en 1959 se tomó la decisión de romper relaciones con esta institución crediticia.

³⁰⁰ La propuesta se puede resumir en un reenfoco de las relaciones del sistema interamericano, que sólo cubría aspectos jurídicos y de defensa, para abordar también las dimensiones económicas y sociales de la relación de EU, la OEA y Latinoamérica. Luara Alves, *op. cit.*, p. 89.

³⁰¹ *Infra*, Cap. 2, p. 66.

³⁰² Martín Alejandro Pizzi, “Las relaciones Brasil-Estados Unidos durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1960): una visión desde la Teoría de la Dependencia”, *Programa América Latina*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Dirección URL: <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/18.pdf>, [consulta: 4 de abril de 2012].

Aunque breve, esta ruptura representó el primer cuestionamiento serio de un país en desarrollo hacia las políticas de los mercados internacionales de crédito, en particular las del FMI, pues se pensó que mantenían en el subdesarrollo a los países receptores, pues su escasez de capital los obligaba a favorecer a la libre empresa, es decir, eminentemente, al capital estadounidense. Por otro lado, la relación de Brasil con estas instituciones multilaterales de crédito dio lugar a otras críticas.

El caso de los recursos recibidos por Brasil es paradigmático en cuanto al uso político-económico que se les dio a los mismos. Tal y como se manifestó con anterioridad, la cooperación internacional en todas sus vertientes se otorga de manera discrecional. Obedeciendo únicamente a los intereses de los donantes, particularmente en la cooperación Norte-Sur, la cooperación económico-financiera recibida por Brasil osciló como un instrumento de premio y castigo, según acontecieran cambios en el régimen político y el modelo de desarrollo del país sudamericano.

Como prueba de este comportamiento vacilante se encuentran los préstamos internacionales concedidos antes y después de 1964, año de la instauración del régimen militar. El discurso tercermundista de la política exterior y el rechazo a la intromisión en asuntos internos de los gobiernos brasileños de Quadros y Goulart tensaron, aun más, las relaciones internacionales de Brasil, además de que condicionaron su desempeño económico.

Por ejemplo, Washington consideró a Goulart como un radical, dada su notoria oposición a la inversión extranjera y los negocios internacionales, además de un peligro político para la seguridad hemisférica. Así, EU detuvo la mayoría de la ayuda y suspendió los préstamos para Brasil en un “esfuerzo por profundizar la crisis económica del gobierno de Goulart”³⁰³.

En contraste, tras el golpe de Estado, conocido por la cúpula militar como “La Revolución del 64”, la aprobación estadounidense para el régimen se tradujo en generosos e inmediatos flujos de ayuda y préstamos, que virtualmente inundaron al nuevo gobierno militar. Así, según Teresa Hayter, a fines de 1964 “se había concedido un programa de préstamo de la AID [USAID] de 50 millones de dólares, y en 1965 y 1966 se concedieron nuevos préstamos por un total de 300

³⁰³ E. Bradford Burns, *op.cit.*, pp. 503.

millones”³⁰⁴. De esta forma, claramente involucrado en el derrocamiento, el gobierno de EU quedó íntimamente asociado con la dictadura militar que siguió.

Este comportamiento continuó más o menos constante durante toda la etapa del régimen militar en Brasil. Aunque los Generales que ejercieron el poder ejecutivo de la nación variaron en sus concepciones sobre la importancia de la PEB, mantuvieron al desarrollo nacional y a la cercanía con los EU entre las prioridades exteriores del régimen, centrando la CID en el país en la ampliación de la infraestructura económica y el fortalecimiento del área económico-financiera en detrimento de otros sectores.

El final de la dictadura y la redemocratización del país ocurridos en 1985 tuvieron consecuencias en la concepción acerca de la misión del Estado en la economía y el desarrollo. Paralelamente, otros procesos como el involucramiento del país en los temas de la agenda internacional y la progresiva graduación como receptor (que gradualmente lo fue volviendo inelegible para recibir AOD) obligaron al país a replantear la estrategia de cooperación recibida; es decir, recurrir a fuentes multilaterales y destinar partidas importantes del propio presupuesto para acompañar estos programas de desarrollo.

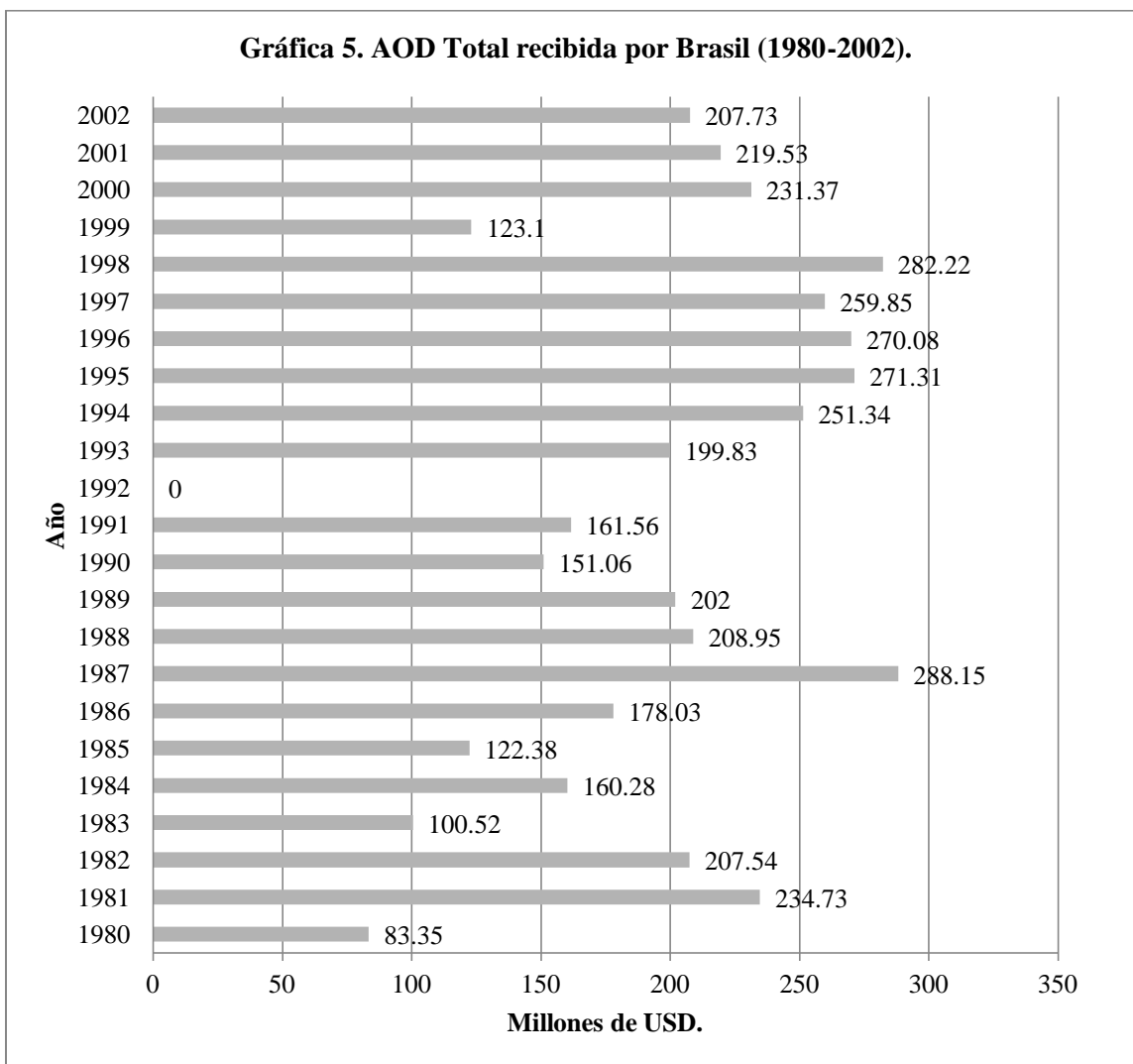
Sin embargo, ambas etapas de la historia de Brasil como receptor, entre 1950-1985 y posterior al fin de la dictadura, se caracterizan por ubicar a Brasil como un beneficiario constante de los flujos de AOD³⁰⁵. Este tipo de ayuda es característica de la Cooperación Norte-Sur y ha sido recurrente en ambas fases.

En la Gráfica 5 se puede observar la evolución de la AOD Total recibida por Brasil entre los años de 1980 y 2002, correspondientes al segundo periodo identificado por Lopes. La citada gráfica pone de manifiesto las fluctuaciones que, a través de los años, ha experimentado este tipo de recursos. Con excepción del año de 1992 –paradójicamente, fecha de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Rio de Janeiro– que contó con

³⁰⁴ Teresa Hayter, *Ayuda e imperialismo*, Barcelona, Planeta, 1972, p. 171.

³⁰⁵ *Infra*, Cap. 1, p. 21; Cap. 2, p. 55.

un ingreso deficitario de ayuda exterior por 297. 79 millones de dólares, durante veinte años Brasil recibió un promedio anual aproximado de 200 millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, Dirección URL: <http://data.worldbank.org/indicator/DI.ODA.ODAT.CD?page=3>, [consulta: 4 de abril de 2012].

A pesar de esta aparente regularidad de los flujos de ayuda, desde una perspectiva cualitativa, lo cierto es que estos no son significativos, pues son mínimos con relación al PIB de Brasil en esos años. Esta disminución en las cantidades percibidas por el país obedeció, en primera instancia, a la graduación de Brasil como país de “renta media” y, en segunda, a la reorientación de los recursos a los países de menor desarrollo relativo. Al analizar los montos de AOD recibidos en

estos años, destaca el año de 1987 (288.15 millones). Este año fue particularmente importante en la evolución de la CID en Brasil y en su transición hacia ser un oferente, pues fue el año de creación de un órgano específico para la coordinación de acciones de CID. Por esta razón este organismo, su estructura y su impacto serán evaluados más adelante.

No obstante a las anteriores observaciones, Brasil continuó siendo un destino frecuente de ayuda exterior. En contraste con el régimen militar, en el periodo que siguió de 1985 el crecimiento de proyectos y programas se dio, principalmente, en la esfera multilateral, desarrollándose en torno a tres áreas: modernización del sector público, medio ambiente y desarrollo social³⁰⁶.

Con el regreso de la democracia se dio, además, el inicio de la liberalización de la economía internacional. Esto supuso la renovación de la estrategia de política exterior y, por lo tanto, de cooperación internacional. Ahora el objetivo era alcanzar la inserción plena de la economía brasileña al nuevo orden económico. En este sentido, la década de los noventa presentó nuevos desafíos para la estructura institucional brasileña. De esta forma, durante los últimos veinte años la estrategia consistió en la modernización institucional, primordialmente, en un tema de administración pública que era endeble, a saber, la gestión.

A este respecto, Márcio Lopes considera que esta estrategia resultó positiva pues los organismos públicos se reforzaron para la ejecución de nuevas políticas de desarrollo social y económico y a los organismos internacionales les permitió acumular experiencias, al mismo tiempo que generó recursos excedentes que permitirían apoyar iniciativas de cooperación horizontal brasileña³⁰⁷. Esta última consecuencia tuvo un papel determinante en las futuras acciones de cooperación prestadas por Brasil y, por lo tanto, es de vital relevancia para la presente investigación.

Respecto al periodo que se aborda en este trabajo, las administraciones de Luiz Inácio Lula da Silva, la tendencia descrita en los párrafos anteriores no cambió sustancialmente (Cuadro 15).

³⁰⁶ M. Lopes Corrêa, *op. cit.*, p. 167.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 173.

Cuadro 15. Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) recibida por Brasil 2000-2011.

Año	Bilateral	Multilateral	Total
2000	289.22	17.42	306.64
2001	250.88	117.98	368.86
2002	287.18	17.33	304.51
2003	242.84	18.61	261.45
2004	183.75	7.29	191.04
2005	212.65	79.53	292.18
2006	101.69	43.08	144.77
2007	290.97	53.14	344.11
2008	380.46	79.9	460.36
2009	336.25	28.21	364.46
2010	597.60	66.40	664
2011	757.60	37.76	795.36

Información en millones de dólares. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE. Dirección URL: <http://www.aidflows.org/>, [consulta: 2 de abril de 2012].

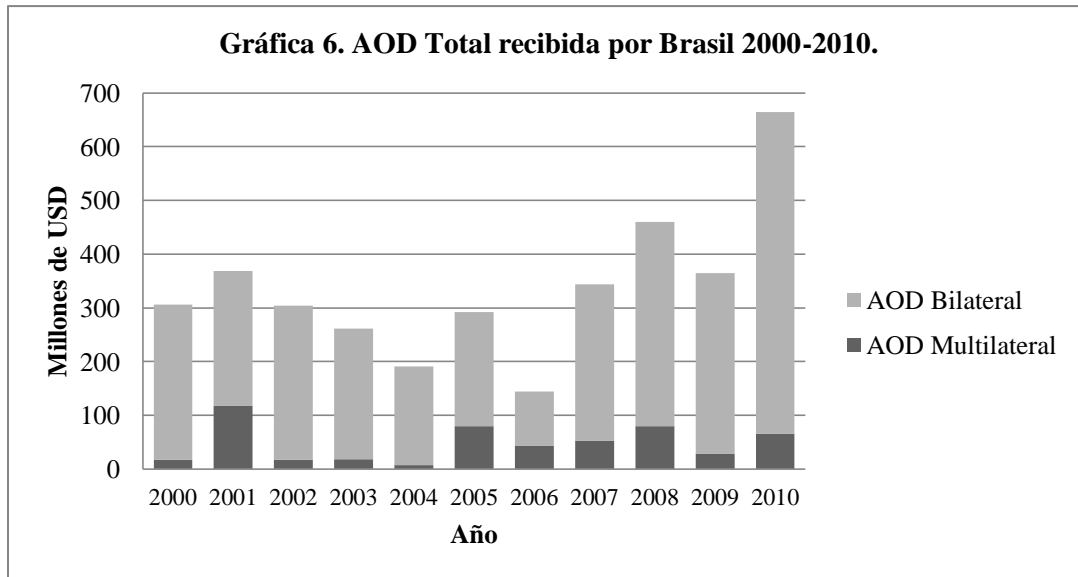
Como se puede observar en el cuadro superior, el auge económico experimentado por Brasil durante la primera década del siglo XXI impactó en la ayuda recibida. Aunque ésta se mantuvo, continuó siendo relativamente irrelevante frente al avance de los principales indicadores macroeconómicos del país. La percepción entre los donantes de ayuda a Brasil fue que éste ya no la necesitaba. No obstante, ésta se duplicó entre 2009 y 2011.

En términos absolutos, entre los años 2000-2010, la AOD total recibida por Brasil registró un incremento neto, pasando a una media de 300 millones de dólares por año. Sin embargo, si se le compara con la ayuda recibida por otros países, ésta queda muy por encima de la que llega a Brasil. Para dimensionar estas diferencias, tómesese como referencia las cantidades de AOD recibida en 2010, por ejemplo, por Afganistán (6 374 mdd), Etiopía (3 529 mdd), República Democrática del Congo –último puesto en la lista del Índice de Desarrollo Humano 2011 del PNUD³⁰⁸– (3 413 mdd), Vietnam (2 945 mdd), India (2 807 mdd), Nigeria (2 069 mdd), todos entre los primeros lugares como receptores de ayuda, y países como China (648 mdd) y México (473 mdd)³⁰⁹. A partir de la anterior comparación, se puede observar cómo la media de recursos

³⁰⁸ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Nueva York, PNUD, 2011, p. 179.

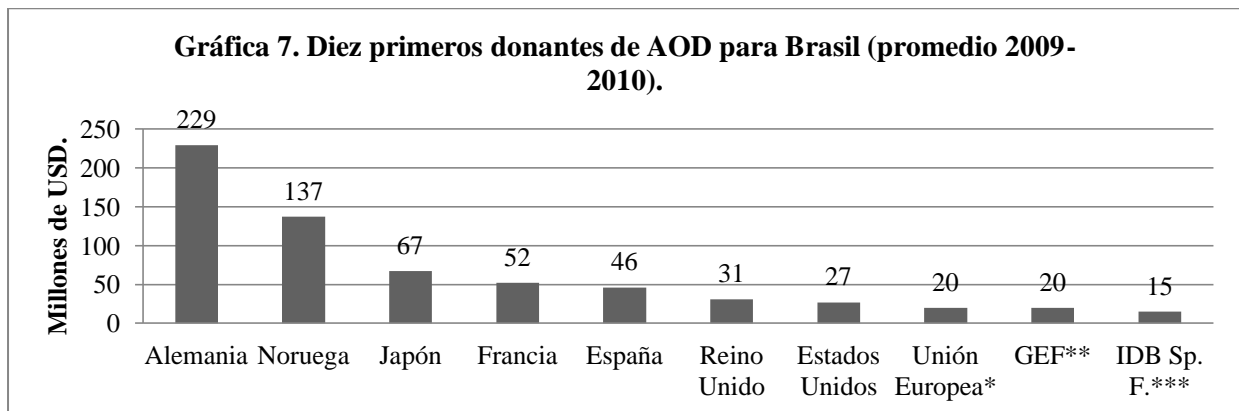
³⁰⁹ En el caso de México la AOD total recibida en 2011 alcanzó los 882 millones de dólares. Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), *Aid Statistics*, [en línea], OCDE, Dirección URL: http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_25602317_1_1_1_1,00.html, [consulta: 6 de abril de 2012].

recibidos por Brasil en materia de AOD equivalen a tan sólo entre el 4.7% (para el caso de Afganistán) y el 10% del resto de los principales receptores. Siguiendo con este análisis, desde años atrás, la ayuda a Brasil se fragmentó considerablemente, recayendo el grueso de ésta en los donantes bilaterales (Gráfica 6).



Fuente: Elaboración propia.

La preeminencia de las fuentes bilaterales, sin embargo, se concentró en un grupo de países con intereses muy claros y con lazos históricos con Brasil (Gráfica 7). La mayor parte de esta ayuda se destina a proyectos específicos, concebidos sin coordinación con los otros donantes, por lo que se caracteriza por la dispersión de recursos y la duplicación de funciones.



*Instituciones de la UE; ***Global Environment Facility Trust Fund*; ****Inter-American Development Bank Fund for Special Operations*. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/22/1868114.gif>, [consulta: 2 de abril de 2012].

A partir de los datos para los años 2009-2010, la ayuda de origen multilateral provino principalmente de las instituciones de la UE, las cuales responden a las prioridades trazadas por las autoridades comunitarias; en virtud de esto, los temas que la ayuda europea abarca son la reforma económica, la inclusión social y la protección del medio ambiente (Amazonia y bosques húmedos)³¹⁰.

Por su parte, Alemania, principal donante bilateral de Brasil desde 2003, apoya la protección ambiental mediante el desarrollo de energías renovables³¹¹; además, tiene una asociación importante con Brasil en materia de cooperación triangular. El interés alemán de cooperar con Brasil se explica por la preocupación que Alemania tiene, como miembro activo de la UE, por defender el desarrollo sustentable, la importante vinculación histórica entre ambos países, el intenso intercambio comercial, los enormes montos de inversión alemana en Brasil y a los flujos migratorios (presentes sobre todo en el sur de Brasil).

La cooperación prestada por Francia, iniciada en 1967, se centra en la educación y la cooperación técnica sobre desafíos a nivel global³¹². En el caso de Japón, la cooperación se dirige a temas agrícolas y reducción de la pobreza. Pese a la disminución de su ayuda, la cercanía entre estos países se debe, entre otras cosas, a que Brasil cuenta con una población de 1.4 millones de descendientes japoneses³¹³.

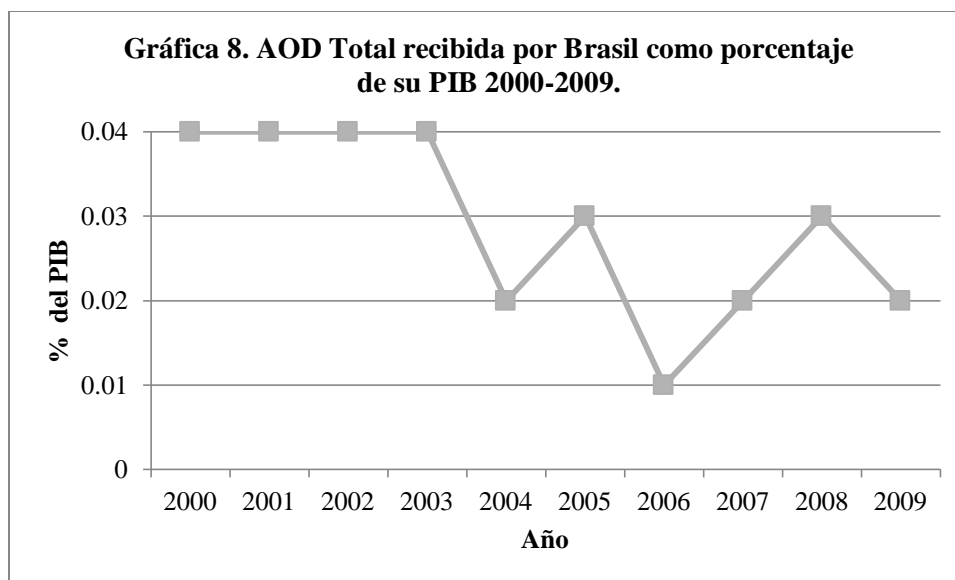
Pese al impacto de estos proyectos y programas para el desarrollo de Brasil, el peso de estos recursos es marginal respecto a la economía de Brasil. Los altos índices de crecimiento y el aumento exponencial de sus PIB en los últimos años, lo distinguen del resto de receptores elegibles. Debido a ello, la relación de AOD recibida frente al PIB de Brasil se ha mantenido en las últimas décadas por debajo del 1%, sobre todo en el último decenio (Gráfica 8).

³¹⁰ Union Européenne, *Livre Bleu 2008 de la coopération de l'Union européenne au Brésil*, Délégation de l'Union européenne au Brésil, Brasilia, 2008.

³¹¹ *Idem.*

³¹² Isabelle Bourassa, "Las dos caras de Brasil en la cooperación internacional. País en desarrollo, líder de la cooperación sur-sur", *Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales, núm. 39, vol. 19, junio-noviembre, 2010, p. 82.

³¹³ *Idem.*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CAD/OCDE.

Luego del recuento de la cooperación internacional recibida por Brasil, se puede afirmar que este país ha sido un beneficiario recurrente de ayuda exterior. Los donantes que cooperan con Brasil lo hacen por cuestiones desarrollistas pero también estratégicas. A pesar de esto, este país sudamericano nunca se ha destacado entre los principales receptores de ella, debido, en gran parte, a su potencial económico-político y a su estructura institucional.

El balance general de la experiencia de Brasil como receptor apunta a que, no obstante el notable crecimiento económico de los últimos años, aún presenta debilidades estructurales. En términos generales, a Brasil le resta acreditar e insistir en experiencias concretas y probadas sobre cómo lidiar con el problema de la miseria en las áreas urbanas y rurales, la distribución de la renta y las asimetrías regionales³¹⁴.

³¹⁴ En este sentido, se puede asegurar que, evidentemente, el proceso hacia el desarrollo brasileño está todavía inacabado. Dado que esta situación es aplicable a otros países en desarrollo, es que actualmente existe el debate sobre la viabilidad de continuar cooperando con estos países para completar sus procesos de desarrollo. José Antonio Alonso identifica cinco razones para continuar proveyendo ayuda a los países de renta media (*middle income countries*, MIC): 1) apoyo a los logros en la reducción de la pobreza; 2) prevención de retrocesos en los avances económicos y sociales; 3) propagación de la estabilidad y el dinamismo en sus respectivas regiones; 4) su provisión de bienes públicos globales; y 5) creación de un sistema internacional de cooperación que incentive el desarrollo. Cfr. José Antonio Alonso (Dir.), *Cooperation with middle income countries*, España, Ed. Complutense, 2007, pp. 87-96.

La inelegibilidad *de facto* de Brasil como receptor de AOD, pese a seguir incluido en la lista del CAD como un país de renta media alta (Anexo 1), junto con el instrumental de experiencias adquiridas como receptor coadyuvaron a la transición de Brasil de ser un país eminentemente beneficiario a uno con las capacidades y el interés de ofrecer cooperación en todas sus vertientes en el eje Sur-Sur de las relaciones internacionales.

4.2 La transición de receptor a donante.

La identificación de Brasil con los países y las causas del Sur tiene su origen en la segunda mitad del siglo XX. Sabedor de su condición de país en vías de desarrollo, esta nación sudamericana mantuvo una postura crítica y propositiva hacia los temas del subdesarrollo, con mayor o menor énfasis según el gobierno en turno. No obstante, el objetivo fundamental siempre giró en torno al desarrollo propio, por lo que, al correr de los años, se distinguió por procurar atraer para sí flujos constantes de ayuda económico-financiera, técnica y científica, inversión extranjera e intercambio comercial.

En cuanto a la cooperación internacional, el potencial económico, la posición estratégica, los recursos naturales y demográficos, entre otros motivos, convirtieron a Brasil en un destino recurrente de los flujos internacionales de ayuda al desarrollo. Esta experiencia en materia de recepción de colaboración, asesoría técnica y recursos se tradujo en un considerable acumulado de buenas prácticas y resultados positivos, que incidieron en el grado de desarrollo de Brasil. Inevitablemente, lo anterior se conjugó con la vocación internacional de este país. Esto derivó pronto en la voluntad de compartir las lecciones aprendidas y, más relevante aun, el interés por utilizar sus nuevas capacidades para incidir en el desarrollo de las relaciones internacionales.

Es decir, en la transición de Brasil de receptor a oferente de cooperación internacional participaron simultáneamente actitudes genuinamente solidarias con lecturas realistas, a partir del interés nacional, de la sociedad internacional. Desde luego, este no es un fenómeno exclusivo de la historia político-diplomática de Brasil. Por el contrario, se trata de una realidad extrapolable a la mayor parte de los países del Sur de mayor desarrollo relativo, que en la actualidad fungen como donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación. La ayuda de la que se

beneficiaron desde décadas atrás, fortaleciendo su posición actual, fluyó de manera “natural” de estos hacia el resto de países en desarrollo.

Este flujo, que es todo menos automático, es conocido como “cooperación en cascada”³¹⁵. La idea de continuidad que supone la utilización de esta metáfora se refiere a una corriente vertical, donde el conocimiento y la tecnología emanan de los países desarrollados, desde donde pasan a los países en desarrollo. Una vez que estas actividades cooperativas cumplen su función, la experiencia adquirida por este segundo grupo de países, con mayor o menor éxito en función de una serie de factores, se transfiere a los países de menor nivel de desarrollo relativo. Claramente, esta noción se identifica más con las vías tradicionales de la cooperación de Norte a Sur³¹⁶.

En este marco, el objetivo del desarrollo nacional está presente en todos los estadios de la PEB, vinculado de manera muy estrecha con el otro objetivo permanente, a saber, la inserción completa y en igualdad de condiciones de Brasil en el escenario internacional. Dichas prioridades de acción exterior determinaron una mayor inclinación hacia el Norte y, en momentos muy específicos del devenir histórico de la PEB, hacia el Sur. Como ya se explicó ampliamente en el capítulo precedente, sólo con la elección de Lula da Silva y la consiguiente consolidación del Estado Logístico en Brasil se combinaron ambos ejes en el ejercicio de la política allende las fronteras brasileñas.

Sin embargo, los momentos donde se dio una orientación más proactiva hacia los países en desarrollo no se restringen a las administraciones de Lula da Silva. Por el contrario, con base en la revisión de las tendencias diplomáticas realizada con anterioridad, los gobiernos de Jânio Quadros y Ernesto Geisel sostuvieron una visión más equilibrada respecto a las posibles líneas de acción, motivo por el cual impulsaron el acercamiento al “tercer mundo”, dadas las

³¹⁵ En esta línea, los países relativamente más desarrollados del Sur han adaptado las tecnologías de los países industrializados a sus propios territorios y necesidades, y las transfieren a sus socios de similares condiciones, tal como lo hizo Brasil con su “tecnología tropicalizada”. Gladys Lechini, “La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?”, *Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, núm. 12, octubre, 2009, p. 68, Dirección URL: <http://goo.gl/YzS8t>, [consulta: 6 de abril de 2012].

³¹⁶ En contrasentido, la cooperación Sur-Sur supone, por lo menos conceptualmente, una dinámica diferente, mucho más similar, continuando con la figura retórica, a los afluentes de un río. En síntesis, el agua del río (ayuda) es, en esencia, igual, pero nunca la misma y los afluentes llegan a regiones que la corriente principal no alcanza.

coincidencias históricas y las condiciones compartidas de atraso y dependencia. Con esa intención, uno de los elementos que incluyeron en su política exterior fue la cooperación.

La postura defendida por la PEI, apuesta exterior de Quadros, se resume en cuatro puntos esenciales, mismos que el presidente hizo públicos en un artículo de 1961 de la revista estadounidense *Foreign Affairs*: a) el abandono del servilismo a intereses extranjeros; b) la depuración del occidentalismo y la aproximación a los pueblos atrasados de América Latina, África y Asia; c) la inauguración de un panamericanismo de contenido económico y social; d) la independencia respecto a todos los bloques para mantener relaciones diplomáticas y comerciales con todas las naciones del mundo, sobre todo porque el crecimiento y la diversificación de la producción nacional exigen iniciativas en todas las partes del mundo³¹⁷.

Los parámetros definidos por este enfoque de la PEB resaltan dos aspectos novedosos. El primero es el interés explícito de aproximarse a países con realidades y desafíos similares, reconociendo en ellos alternativas potenciales para solventar dichas condiciones. En segundo término se infiere una revaloración de la cooperación con este grupo de países en desarrollo, con miras a forjar un frente común en la lucha contra el atraso y la dependencia. Si bien el contexto sociopolítico del Brasil de esos años no permitió que esto se tradujera en acciones claras en materia de cooperación, sí lo hizo en la inauguración del discurso de solidaridad con los países en desarrollo.

Este proceso quedó interrumpido por la serie de sucesos que derivaron en la imposición de los militares en el poder en 1964. Sin embargo, conforme a lo expresado en el análisis de la política exterior del régimen militar en Brasil, el comportamiento de los gobernantes en este periodo fue de carácter pendular. Esta caracterización *sui generis* provocó que, pese a la estructura represiva y de derecha imperante, en ciertos momentos, la cooperación se mantuviera en el imaginario político del gobierno.

³¹⁷ Cfr. Jânio Quadros, “Nova Política Externa do Brasil”, *Foreign Affairs*, núm. 4, vol. 16, diciembre, 1961, pp. 150-156 *apud* Amado Luiz Cervo, “Eixos conceituais da política exterior do Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 41, 1998, p. 70.

En este sentido sorprende la valoración del acercamiento a los países atrasados, paralela al alineamiento *de facto* que sostenían con los EU. De esta forma, por ejemplo, se destaca la conceptualización que desde Itamaraty se hizo de la seguridad vinculada con el desarrollo. Así, en 1967 el Canciller Magalhães Pinto aseguró que “en la cooperación para el desarrollo ve el Gobierno brasileño un camino para la superación de esa dramática división del mundo en el sentido norte-sur, entre pueblos ricos y pobres”³¹⁸. Según esta lógica, en los países en desarrollo se encontraba el ambiente propicio para la violencia y la inestabilidad, de ahí la necesidad de actuar en aras del progreso. Pero la aportación más significativa de este periodo se dio en la adopción del principio bidireccional de este proceso, es decir, las acciones orientadas a promover desarrollo debían darse verticalmente, pero también de manera horizontal. Con esta nueva conciencia, Brasil y los países en desarrollo se encaminaron a asentar el concepto de cooperación Sur-Sur.

Paradójicamente, en Brasil este proceso tuvo lugar en el marco de los gobiernos militares. Desde la década de los setenta, dos procesos determinaron la conversión de Brasil en un oferente de CID: 1) la consolidación de Brasil como país de renta media y su graduación *de facto* como receptor, provocaron que el resto de países en desarrollo, y él mismo, contemplaran a Brasil como una fuente viable de cooperación; y 2) la expresión de esta nueva vía de intercambio de conocimientos y experiencias con el surgimiento del concepto de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)³¹⁹.

La aparición del término de CTPD fue uno de los resultados del proceso de conformación del que podría denominarse el “sur global”, como un grupo heterogéneo, pero medianamente organizado, que desde las décadas de los sesenta y setenta concentró la voz de los países en desarrollo hacia los temas que a ellos más interesaban³²⁰.

El caso del concepto de CTPD se presentó durante la presidencia de Ernesto Geisel. En contraste con el primer período de prueba de ejercicio en la base Sur-Sur de las relaciones internacionales,

³¹⁸ Magalhães Pinto, “Fundamentos da política exterior do Brasil; Conferencia pronunciada na Escola Superior de Guerra, em 28 de junho de 1967” *apud Ibid.* p. 73.

³¹⁹ *Infra*, Cap. 1, pp. 25-27.

³²⁰ En este contexto destacan iniciativas como la Conferencia de Bandung, el Grupo de los 77, etc. *Infra*, Cap. 2, pp. 68-72.

defendido por la PEI de los gobiernos de Quadros y Goulart, la política exterior de Geisel abogó por lo que llamó un “pragmatismo ecuménico y responsable”. Según Patrícia Soares Leite, los orígenes de la PEB de esos años se fincan en los cambios ocurridos en la cúpula castrense. A partir de esos cambios, la estrategia de inserción internacional buscó legitimar la instauración del régimen aduciendo una táctica de seguridad contra los avances del comunismo, apoyada por el proyecto interno de desarrollo acelerado y su conversión en una potencia emergente³²¹.

Con esta nueva lógica se envió un doble mensaje. Hacia el interior, el carácter “responsable” aliviaba las preocupaciones que la elite militar podría abrigar sobre el cambio en la PEB. Más allá de las fronteras brasileñas, el “ecumenismo” anunciaba las pretensiones universalistas y exentas de alineamientos.

El carácter preponderante de América Latina en el diseño de la PEB se mantuvo intacto. A pesar del nacionalismo de los regímenes militares que gobernaban la mayor parte de la región en la época, Geisel entabló importantes acciones de cooperación con sus vecinos hemisféricos, mediante la firma, entre otros, de acuerdos de cooperación técnica y científica. Sin embargo, la mayoría de dichos acuerdos se limitaron a la apertura de líneas de crédito concedidas por el Banco de Brasil (BB) para la construcción de infraestructura, casi siempre, en condiciones de ayuda condicionada a la adquisición de bienes brasileños³²².

No obstante el cuestionable uso de la ayuda atada, en el marco de las relaciones con América Latina que tuvieron lugar en este periodo, destaca la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), entre los siete países de la región amazónica (Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Brasil, Guyana y Surinam), a partir del reconocimiento de problemas comunes en la conservación ecológica y la exploración racional de los recursos naturales³²³.

³²¹ Cfr. Patrícia Soares Leite, *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, pp. 122-123.

³²² Paraguay: 50 mdd para la construcción de una hidroeléctrica, 8.5 mdd para la modernización de una carretera; Uruguay (142 mdd); Bolivia (17 mdd); Perú (15 mdd); Cfr. *Ibid.*, pp. 131-136.

³²³ Según el preámbulo de dicho Tratado: “[animadas] del común propósito de conjugar los esfuerzos que vienen emprendiendo, tanto en sus respectivos territorios como entre sí mismas, para promover el desarrollo armónico de la Amazonia que permita una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las Partes Contratantes, para elevar el nivel de vida de sus pueblos y a fin de lograr la plena incorporación de sus territorios amazónicos a las respectivas economías nacionales, [...] conscientes que tanto el desarrollo socio-económico como la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y que la cooperación entre las

La universalización de las relaciones diplomáticas de Brasil se manifestó en un renovado énfasis dirigido a África y a Asia, en particular el mundo árabe. En la cuestión asiática el hecho más significativo fue el establecimiento de relaciones con la China comunista (1974). Por otro lado, en el ámbito de la política africana, la relación se concentró en la asistencia técnica. Este intercambio se facilitó, sobre todo en los países africanos de lengua portuguesa, gracias a la experiencia acumulada por Brasil en diversas áreas³²⁴.

En síntesis, según la evaluación que con respecto a estos dos periodos hace Celso Lafer, se puede afirmar que las estrategias defendidas por Quadros-Goulart y por Geisel son afines. Lafer apunta que, en el fondo, ambas propuestas se asemejan en la percepción de la identidad internacional de Brasil y del papel que conceden a lo que él llama el “nacionalismo de fines”³²⁵. No obstante dichas afinidades, la diferencia se ubicó en el énfasis que le otorgaron a la cooperación con los países del Sur. Cualquiera que sea el caso, lo cierto es que esta ampliación de socios y la expansión del margen de acción para la PEB tuvieron lugar gracias al crecimiento económico alcanzado por Brasil en aquellos años.

Entre 1966 y 1980, la economía brasileña creció a una tasa promedio de 8% anual³²⁶. Asentadas en esa notable estabilidad macroeconómica, la PEB y, en particular, las políticas de cooperación internacional de las siguientes décadas pudieron avanzar en su consolidación. Aunque se pueden identificar claras diferencias entre el manejo que de la PEB hicieron los gobiernos que sucedieron al régimen castrense (Sarney, Collor de Mello, Franco y Cardoso), todos mantuvieron la tendencia de favorecer las relaciones con el Norte como objetivo. Esto se reflejó en las

Partes Contratantes servirá para facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades, continuando y ampliando los esfuerzos conjuntos que están realizando en materia de conservación ecológica de la Amazonia”. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, [en línea], Dirección URL: <http://www.otca.org.br/ep/Institucional/index.php?id=50>, [consulta: 9 de abril de 2012].

³²⁴ Para Soares Leite en este periodo la cooperación técnica comenzó a esbozarse como uno de los ejes de la política exterior de Brasil hacia los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP). Por ejemplo, en 1977 Brasil recibió delegaciones de Angola, Mozambique, Cabo Verde y Guinea-Bissau y procuró compartir su experiencia de desarrollo en sectores como agricultura, telecomunicaciones y formación profesional, con cursos de entrenamiento en territorio brasileño. Con los Programas de *Estudante-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação* (PEC-G e PEC-PG), se abrieron plazas en las universidades brasileñas para ciudadanos de los PALOP. P. Soares Leite, *op. cit.*, pp. 149-150.

³²⁵ C. Lafer, *A identidade internacional do Brasil...*, *op. cit.*, p. 101.

³²⁶ Maddison, 2001 *apud* J. Alonso, *op. cit.*, p. 112.

políticas de cooperación, que quedaron reducidas a temas de intercambio comercial y atracción de inversiones.

Sin embargo, en la segunda mitad de los años ochenta aconteció un hecho que cambió la dinámica de la cooperación internacional de Brasil. A partir de 1987 se creó una vía institucional que conjuntó la promoción de la cooperación brasileña hacia terceros países con la gestión de los proyectos de ejecución nacional: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). El camino iniciado con la ABC introdujo a Brasil en un proceso de profesionalización y sistematización de la cooperación que se robustecería, según la tesis central de esta investigación, durante las administraciones de Lula da Silva.

4.3 El andamiaje jurídico e institucional de la cooperación brasileña.

La Constitución brasileña promulgada en 1988 se caracterizó por incluir entre sus artículos constantes referencias al orden internacional a la par del interno. De esta forma, en el Artículo 4º, referido al modo de dirigir las relaciones internacionales de la República, estableció los siguientes principios de política exterior:

- I. Independencia nacional;
- II. Prevalencia de los derechos humanos;
- III. Autodeterminación de los pueblos;
- IV. No intervención;
- V. Igualdad entre los Estados;
- VI. Defensa de la paz;
- VII. Solución pacífica de los conflictos;
- VIII. Repudio del terrorismo y del racismo;
- IX. Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad;
- X. Concesión de asilo político

Parágrafo único. La República Federativa [Federal] de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones³²⁷.

³²⁷ *Constitución de la República Federativa de Brasil*, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 7-8.

Este decálogo de directrices es profundamente significativo. La mayoría de estos principios normativos responden a la experiencia de la diplomacia brasileña, compartida con la mayor parte de los países latinoamericanos, de defender la soberanía y la independencia³²⁸. No obstante, el caso brasileño incluyó novedosos pronunciamientos sobre temas muy singulares de su devenir socio-político (como el rechazo del racismo y la concesión de asilo político). Por otro lado, estos principios rectores son convergentes con los ideales de la mayor parte de países en desarrollo, de modo que, a través de estos, Brasil legitima sus relaciones con el Sur. Consecuentemente, es digna de ser destacada la inclusión de la noción de solidaridad con los pueblos atrasados y la apuesta explícita por la vía de la integración regional.

De este modo, el carácter constitucional de este código de inserción internacional explica en buena medida las acciones de cooperación internacional del país sudamericano, en particular, las prestadas en el eje Sur-Sur.

Por otro lado, las bases jurídicas de la cooperación técnica prestada por Brasil están complementadas por los Acuerdos vigentes en dicha materia (Cuadro 16). El Convenio Básico de Cooperación es el instrumento jurídico fundamental para la negociación y conducción de programas bilaterales de cooperación en cualquiera de sus vertientes. En ellos se establecen las modalidades de colaboración, así como las responsabilidades y obligaciones de cada parte en el financiamiento de ésta; del mismo modo sirven de fundamento para la instrumentación de acuerdos complementarios en temas particulares³²⁹.

Como receptor de cooperación bilateral, Brasil tiene firmados once Convenios y diez en la modalidad multilateral. En contraparte, como oferente de cooperación posee 55 acuerdos vigentes, pero, al margen del estatus legal de los mismos, sus actividades de cooperación

³²⁸ Mediante un somero análisis de derecho comparado, sobresalen las similitudes entre los principios de política exterior de México con los de Brasil. Los paralelismos comienzan con el año en que fueron elevados al rango constitucional, a saber, 1988. Para el caso de México, estos principios son el resultado de una historia diplomática acostumbrada a defender la soberanía nacional. En este sentido, la historia de Brasil no es distinta, de modo que las coincidencias responden a las mismas razones. Sin embargo, por cuestiones particulares de la realidad brasileña se añadieron el respeto a los derechos humanos, el repudio al racismo, la independencia nacional y la concesión de asilo político.

³²⁹ Rodrigo Meléndrez Armada, *El fortalecimiento de la cooperación técnica internacional de México hacia Centroamérica: la participación de Japón mediante un esquema triangular*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPyS, 2008, pp. 63-64.

benefician a 77 países: África (36), América Central y el Caribe (17), Sudamérica (11), América del Norte (1) y Asia y Medio Oriente (12)³³⁰.

Cuadro 16. Acuerdos vigentes de Brasil en materia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

África	América Latina y Caribe	Asia
Angola (11/06/80)	Argentina (09/04/96)	Afganistán (01/08/06)
Argelia (28/04/77)	Bolivia (16/12/96)	Arabia Saudita (13/08/81)
Benín (07/11/72)	Costa Rica (22/09/97)	China (13/12/95)
Cabo Verde (28/04/77)	Chile (26/07/90)	Irak (11/05/77)
Comoras (14/11/72)	Colombia (13/12/72)	Kazajistán (--/09/07)
Costa de Marfil (27/10/72)	Cuba (18/03/87)	Kuwait (25/03/75)
Comunidad de Países de Lengua Oficial Portuguesa –CPLP– (17/17/98)	El Salvador (20/05/86)	Líbano (en negociación)
Egipto (31/01/73)	Ecuador (09/02/82)	Palestina (en negociación)
Gabón (07/11/74)	Guatemala (09/02/72)	Tailandia (12/09/84)
Ghana (07/11/74)	Guyana (29/01/82)	Timor Oriental (19/01/05)
Guinea-Bissau (18/05/78)	Honduras (11/06/76)	Uzbekistán (--/05/09)
Mali (07/10/81)	Jamaica (28/08/97)	
Marruecos (10/04/84)	México (24/07/74)	
Mozambique (10/04/80)	Nicaragua (01/04/87)	
Namibia (07/03/95)	Panamá (09/04/81)	
Nigeria (10/01/79)	Paraguay (27/10/87)	
Kenia (02/02/73)	Perú (08/10/75)	
Santo Tomé y Príncipe (26/06/84)	Rep. Dominicana (08/02/85)	
Senegal (21/11/72)	Surinam (22/06/76)	
Sudáfrica (en negociación)	Uruguay (12/06/75)	
Togo (03/01/72)	Venezuela (20/02/73)	
Zaire –Rep. Democrática del Congo– (28/02/73)		
Zimbabue (en negociación)		

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio oficial de la ABC. Dirección URL: <http://www.abc.gov.br/ct/ctAVCGPD.asp>, [consulta: 12 de abril de 2012].

El Cuadro 16 evidencia los alcances de las actividades de la cooperación técnica brasileña a lo largo del mundo y, por lo tanto, de su presencia en el mismo. Sin embargo, como se puede apreciar en las fechas que aparecen junto al socio de cooperación (correspondientes al primer acuerdo de cooperación suscrito entre Brasil y el país en cuestión) la mayoría de los mismos fueron acuerdos heredados de otras administraciones.

³³⁰ ABC, “7.1.1 Anexo Cooperação internacional - Cooperação bilateral prestada” en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balço de Política Externa 2003-2010*, [en línea], Dirección URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/view>, [consulta: 15 de abril de 2012].

En este sentido, destaca que la mayor cantidad de acuerdos tuvieron lugar durante el periodo del gobierno militar; únicamente nueve entre la redemocratización y el año 2002; y tan sólo cuatro en el tiempo de Lula da Silva. Por su parte, de manera por demás significativa, sobresale el hecho de que durante el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1978), caracterizado, como ya se dijo, por su acercamiento al Sur, se suscribieron trece Convenios en este ámbito³³¹.

Conforme con el cuadro anterior, el otro punto de quiebre con respecto a la negociación de este tipo de acuerdos se dio posterior a 1987, año de la creación de la ABC. Después de ese año, se firmaron por lo menos catorce acuerdos y se iniciaron los trabajos para incrementar el número de socios.

La ABC fue la primera agencia de cooperación internacional latinoamericana. Esta fue creada en septiembre de 1987, por medio del Decreto Núm. 94.973, como parte integrante de la *Fundação Alexandre de Gusmão* (FUNAG), vinculada a Itamaraty³³². La instalación de esta Agencia se debe en buena medida a la alianza de Brasil con el PNUD. Con mayor énfasis desde 1989, la ONU promovió, vía el mencionado Programa, la transición del modelo identificado como “ejecución directa” (los organismos internacionales cooperantes implementan, gestionan y conducen los proyectos en el país beneficiado) a la “ejecución nacional de proyectos” (orientada a favorecer la apropiación y la responsabilidad de los receptores. En ese sentido, el PNUD apoyó a la agencia en la formación de su propio cuerpo técnico, en la capacitación de los profesionales contratados, en la adopción de técnicas gerenciales apropiadas y en la implementación de los sistemas informatizados para el seguimiento de los proyectos³³³. Es decir, que la ABC por sí misma constituye una consecuencia directa de la cooperación técnica recibida por Brasil.

³³¹ Durante el gobierno de Goulart, heredero de la visión de Quadros, también sobresaliente en su estrategia de cooperación con el Sur, sólo se firmó un acuerdo, con Israel en 1962.

³³² Como se dijo líneas arriba, el primer antecedente institucional en materia de cooperación en Brasil fue la CNAT. Años más tarde, en 1969, las competencias básicas en materia de cooperación técnica internacional fueron centralizadas en la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República (SEPLAN) y en el MRE. A partir de 1984 estas tareas fueron asumidas por la División de Cooperación Técnica de Itamaraty (DCOPT), encargada de los aspectos políticos de la cooperación, y en la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (SUBIN), a cargo de las funciones técnicas. Ambas unidades se extinguieron con la creación de la ABC. ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, julio, 2005, p. 7.

³³³ *Cfr. Idem.*

Desde su surgimiento como agente coordinador de la ayuda recibida, las competencias de la ABC se han ampliado, llegando a incluir:

- Coordinar, negociar, aprobar y evaluar la cooperación técnica internacional del país
- Coordinar todo el ciclo de la cooperación técnica internacional recibida por el país del exterior
- Coordinar y financiar la cooperación técnica prestada a países en desarrollo
- Identificar, elaborar, aprobar la ejecución y monitorear proyectos de cooperación técnica Sur-Sur³³⁴.

Como se puede apreciar, muy pronto Brasil y su Agencia alcanzaron niveles considerables de desarrollo en diversas áreas de conocimiento, calificándose para prestar cooperación a otros países en desarrollo. En este ámbito, destacan una serie de principios que rigen –por lo menos discursivamente– a la Cooperación Sur-Sur brasileña, los cuales son:

- Diplomacia solidaria
- Actuación en respuesta a solicitudes de países en desarrollo
- Reconocimiento de la experiencia local y adaptación de experiencias brasileñas
- No imposición de condicionalidades
- Desvinculación de intereses comerciales o fines lucrativos
- No injerencia en los asuntos internos de los países socios³³⁵

De entre los arriba enunciados, sobresale el principio de la diplomacia solidaria. Defendida sobre todo por la administración de Lula da Silva, en particular por el Canciller Celso Amorim, esta noción situó a la cooperación como “un instrumento fundamental para la política exterior brasileña. [En este sentido, la ABC] viene desempeñando una tarea de extrema relevancia para la aproximación entre Brasil y otros países, en especial del mundo en desarrollo”³³⁶, según las palabras del propio Ministro.

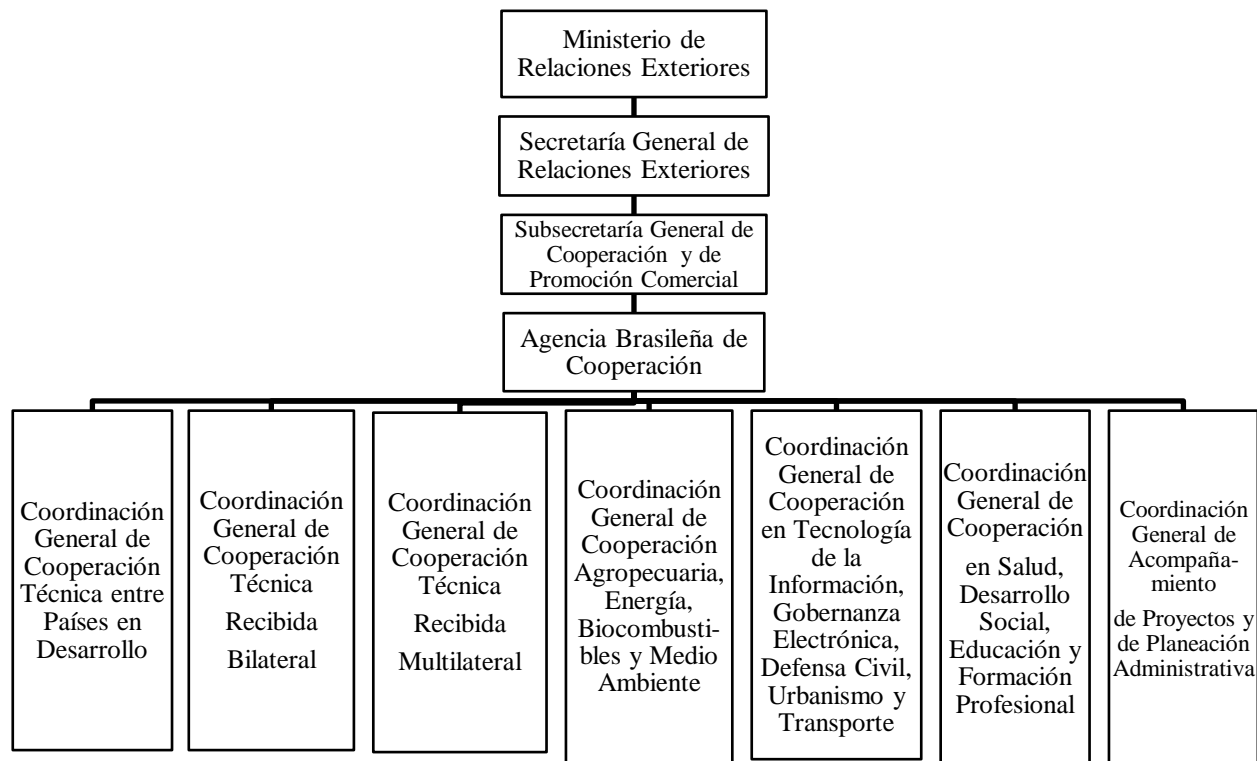
³³⁴ ABC, “7.1.1 Anexo Cooperação internacional - Cooperação bilateral prestada” *op. cit.*

³³⁵ *Idem.*

³³⁶ Celso Amorim, “A cooperação como instrumento da política externa brasileira”, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, junio, 2006, p. 16.

Dado el posicionamiento estratégico otorgado a la cooperación Sur-Sur, en 2006 la ABC inició una reestructuración, adoptando una división temática en detrimento de la anterior organización por áreas geográficas (Figura 6). El reacomodo en siete Coordinaciones Generales se hizo con el objetivo de “dinamizar las respuestas brasileñas a las crecientes demandas externas y a fortalecer la cooperación prestada a países en desarrollo”³³⁷.

Figura 6. Organigrama de la Agencia Brasileña de Cooperación.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el sitio oficial de la ABC. Dirección URL: <http://www.abc.gov.br/abc/estrutura.asp>, [consulta: 11 de abril de 2012].

La reestructuración temática de la ABC fue un paso más en la consolidación de Brasil como un donante emergente. Cabe señalar que este nuevo estatus se alcanzó gracias a que la ABC fue de los primeros órganos surgidos en países no donantes tradicionales (Cuadro 17). En este sentido, según Lopes Corrêa, la importancia de las primeras dos décadas de actuación del gobierno brasileño en la cooperación Sur-Sur “radica más en la creación de un marco de principios y

³³⁷ ABC, “A reestruturação da ABC”, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, edição especial, 2006, p. 6.

directrices que la distinguirían de la tradicional y predominante vertiente Norte-Sur³³⁸. En los apartados subsecuentes se abordarán con mayor detenimiento las implicaciones del activismo de la PEB con Lula da Silva en el ámbito de la CID.

Cuadro 17. Agencias de Cooperación Internacional en países con niveles intermedios de desarrollo.

País	Nombre de la Institución	Año de creación
Marruecos	Agencia Marroquí de Cooperación Internacional (AMCI)	1986
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)	1987
España	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	1988
Chile	Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)	1990
Corea del Sur	Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)	1991
Turquía	Agencia Turca de Cooperación Internacional y Desarrollo (TIKA)	1992
Colombia	Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional	(1996) 2005
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)	2001
Tailandia	Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Tailandia (TICA)	2004
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)	2011

Fuente: Márcio Lopes Corrêa, *Prática Comentada da Cooperação Internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília, 2010, p. 178.

Si esta investigación se concentra en el trabajo de coordinación desempeñado por la ABC, se debe a que es este organismo el encargado de operar la cooperación de índole oficial del gobierno brasileño. Sin embargo, esto no exime de reconocer que en el escenario brasileño subsisten una amplia gama de actores (Cuadro 18).

³³⁸ M. Lopes Corrêa, *op. cit.*, p. 177.

Cuadro 18. Otros agentes de cooperación brasileña.

Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)	Alfabetización Solidaria (ONG)	Tribunal Superior Electoral
Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Luta pela Paz (ONG)	Instituto de Investigación y Economía Aplicada (IPEA)
Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)	Afro Reggae (ONG)	Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE)
Caixa Económica Federal	Viva Rio (ONG)	Coordinadora de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (CAPES)
PETROBRAS	Ministerio de Desarrollo Social	Consejo Nacional de Investigación (CNPq)
Policía Federal	Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO)	Escuela Superior de Administración de la Hacienda (ESAF)
Secretaría Nacional para la Seguridad Pública	Universidades	Actores de cooperación descentralizada

Fuente: Elaboración propia con base en Bruno Ayllón Pino, “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, *ARI*, núm. 143, Real Instituto Elcano, 6 de octubre de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/Y84HF>, [consulta: 13 de abril de 2012].

El Cuadro 18, sin pretender ser exhaustivo, esquematiza la presencia de la multiplicidad de socios de cooperación que, desde territorio brasileño, participan e inciden en la conducción y el otorgamiento de la CID brasileña y que, según estimaciones, comprende a más de 120 instituciones nacionales³³⁹.

En este marco, destaca la participación cada vez más decisiva de los actores subnacionales de Brasil en la llamada cooperación descentralizada. De hecho, la administración de Luiz Inácio Lula da Silva apostó por el activismo internacional de estos gobiernos en diferentes dimensiones: promoción comercial, captación de inversiones y cooperación internacional. Así, por ejemplo, desde 2003 se creó la Subdirección de Asuntos Federativos (SAF) que alberga a la Asesoría de

³³⁹ Bruno Ayllón Pino, “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, *ARI*, núm. 143, Real Instituto Elcano, 6 de octubre de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/Y84HF>, [consulta: 13 de abril de 2012].

Cooperación Internacional Federativa (ACIF), encargada de la promoción y coordinación de este tipo de actividades³⁴⁰.

4.4 La estrategia de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior de Lula da Silva.

A la par del incremento de actores brasileños de cooperación internacional, el proceso de afirmación de Brasil como donante prosiguió. Por ejemplo, el reconocimiento internacional, sobre todo de países desarrollados, a las buenas prácticas de Brasil en materia de cooperación se tradujo en su inclusión en las discusiones de los grandes desafíos globales y en esquemas complementarios de cooperación.

De esta forma se dio la implementación de operaciones de carácter triangular, incluyendo a Brasil como país pivote. Entre estos acuerdos destaca el Programa de Asociación para la Cooperación Sur-Sur (Partnership Program for South-South Cooperation, PP) que en el año 2000 el gobiernos de Japón y Brasil firmaron, como parte de la estrategia japonesa para “reforzar el proceso de transición de varios países socios en su proceso de traslado de receptores netos a donantes emergentes [...] a través de proyectos específicos [...] para atender conjuntamente necesidades localizadas en terceros países”³⁴¹.

Otra vertiente de cooperación triangular inaugurada durante la administración de Lula, fue la impulsada en el marco de la cooperación Sur-Sur entre India, Brasil y Sudáfrica. Tal y como se explicó previamente, el Foro IBSA surgió como un mecanismo de concertación entre estas tres potencias emergentes. Si bien la asociación IBSA concentra sus objetivos hacia cuestiones de proyección política y comercial internacional de sus miembros; contribuir a la reforma y reconstrucción del orden internacional; y, conjuntar sus voces frente a los problemas globales,

³⁴⁰ En el Itamaraty se incluyen estructuras que se ocupan de la diplomacia federativa. Con respecto a la ABC, resulta llamativo que el área encargada de la cooperación descentralizada se haya eliminado como parte de la reestructuración arriba expuesta. No obstante, la ABC mantiene cierto apoyo mediante cursos de formación y evaluación de proyectos. Mónica Salomón, “Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, núm. 22, 2008, p. 156.

³⁴¹ Carlos Uscanga, “La cooperación triangular México-Japón”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, núm. 28, primavera-verano, 2011, pp. 88-89.

también impulsa la profundización de los lazos en diversas áreas abriendo proyectos concretos de cooperación y solidaridad con países menos desarrollados.

La Declaración de Brasilia (2003) inauguró los trabajos de este foro de cooperación y diálogo. En él, se contempló la creación de diversos grupos de trabajo con el objetivo de profundizar el mutuo conocimiento y exploración de puntos comunes de interés en temas como: administración pública; agricultura; asentamientos humanos; ciencia y tecnología; comercio e inversión; cultura; defensa; sociedad de la información; desarrollo social; educación; energía; medio ambiente y cambio climático; salud; transporte; y turismo.

Paralelamente a los Grupos de Trabajo, se firmaron Acuerdos de Entendimiento para dar apoyo a las acciones de cooperación. Desde el 2010 están en vigor doce de estos acuerdos: administración pública y gobernación; biocombustibles, cooperación cultural; educación superior; problemas sociales; energía eólica; salud y medicina; asentamientos humanos, medio ambiente; aviación civil; y, desarrollo de la mujer e igualdad de género.

La velocidad y eficacia de los acuerdos entre estas potencias ha sido lenta. Sin embargo, constantemente se buscó ampliar y diversificar las áreas de posible cooperación. El objetivo es aportar experiencias y recursos complementarios. Un ejemplo de ello es la propuesta para la fabricación trilateral de un modelo de avión. Mientras Brasil cuenta con las infraestructuras de fabricación, Sudáfrica apoya el proyecto con minerales y conocimiento sobre comunicación aeronáutica e India aporta el diseño y la tecnología³⁴².

El ánimo solidario no es exclusivo para los miembros, también se contempla un tipo de cooperación hacia terceros menos desarrollados. Por ejemplo, en la declaración de Brasilia de 2003, India, Brasil y Sudáfrica se comprometieron a luchar por la reducción del hambre y la pobreza por ser problemas que afectan a sus propios países y a otros menos desarrollados. Con esa objetivo, en 2004, se creó el fondo “*IBSA Facility for Poverty and Hunger Reduction*”³⁴³.

³⁴² Sarah-Lea John de Sousa, *op. cit.* p.5.

³⁴³ Página oficial del IBSA, Dirección URL: <http://www.ibsa-trilateral.org>, [consulta: 15 de abril de 2012].

La ejecución del primer proyecto comenzó en 2005 en Guinea Bissau, uno de los países agrícolas más pobres del mundo. El IBSA procura fomentar el desarrollo sostenible de la agricultura en aquel país. A pesar de que India, Brasil y Sudáfrica tienen un nivel de desarrollo mucho más alto que Guinea Bissau, los tres cuentan con experiencias y conocimientos en combatir la pobreza rural y mejorar la producción agrícola en situaciones desfavorables y de pobreza. Asimismo, a principios del año 2006, el Fondo IBSA inició su segundo proyecto en Haití, donde se ocupó de la recolección de basura en la zona sur de Port-au-Prince³⁴⁴.

Este tipo de asociaciones estratégicas entre países desarrollados y donantes emergentes y entre países en desarrollo se replicaron en todo el mundo. En consonancia con ello, en el año 2007, tuvo lugar la primera cumbre ampliada del Grupo de los Ocho (G8)³⁴⁵ en Heiligendamm, Alemania.

El “Proceso de Diálogo Heiligendamm- L’Aquila” (PHA), rebautizado así en 2009, incluyó en las discusiones sobre los grandes temas económicos, en reuniones del más alto nivel, a las economías en ascenso, agrupadas en el Grupo de los Cinco (G5), conformado por Brasil, China, India, México y Sudáfrica. El PHA se trató entonces de un precario intento para democratizar las negociaciones internacionales sobre las crisis económicas y el desarrollo³⁴⁶.

Por otro lado, la OCDE ha sido el marco de otro de los mecanismos en pro del desarrollo que incluyó a Brasil en los años recientes. En Julio de 2010, el Consejo de la OCDE promovió la creación de Comités para profundizar las relaciones con las economías que no integran dicha

³⁴⁴ *Idem.*

³⁴⁵ El G8 concentra a las naciones más industrializadas del mundo. Desde 1973 se reúnen periódicamente, siendo sus miembros originales Inglaterra, Alemania, Francia, Estados Unidos y Japón, a los que se sumaron Italia (1975), Canadá (1976) y Rusia (1998).

³⁴⁶ El otro foro en el que fue incluido Brasil es el Grupo de los 20 (G20). Surgió con el objetivo primordial de atender las causas de las crisis y es una evidencia del reconocimiento de Brasil como *global player*. El G20 es un foro no vinculante de cooperación y análisis surgido en 1999 y que en recientes fechas ha llamado la atención mundial por la relevancia de sus miembros en la crisis financiera actual. Está conformado por la Unión Europea (representada como bloque por la presidencia rotatoria del Consejo de Ministros y el Banco Central Europeo), Alemania, Argentina, Arabia Saudita, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía. Fuente: Página oficial del G 20, Dirección URL: <http://www.g20.org/>, [consulta: 10 de abril de 2012].

Organización, particularmente con los países integrantes del denominado EE5 (*enhanced engagement countries*): Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica³⁴⁷.

Al interior de la OCDE un tema que ha adquirido mayor relevancia es la efectividad de la ayuda. Desde 2008, un Grupo de Trabajo, conocido como *Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF)*, integró a países desarrollados, países en desarrollo, proveedores de cooperación Sur-Sur y organizaciones civiles con la intención que mejorar el impacto de los esfuerzos individuales y colectivos en pro del desarrollo³⁴⁸. Los trabajos de este grupo responden directamente a la agenda planteada a partir de la Declaración de París (DP)³⁴⁹.

Los temas de la efectividad y de la DP han resultado particularmente conflictivos en el caso brasileño. La diplomacia brasileña se ha mostrado abiertamente crítica con respecto al papel del CAD como ente calificador de la ayuda al desarrollo. En consonancia con ello, el país se negó a suscribir dicha Declaración. El argumento que esgrimen para sustentar esta postura es relativamente sencillo: la DP es una propuesta del CAD; el CAD representa los intereses de los países desarrollados, por lo que los principios de la efectividad son aplicables a la ayuda ofrecida en el ámbito Norte-Sur; por lo tanto, en el caso de la cooperación prestada por Brasil, de carácter Sur-Sur, estos preceptos no tienen validez³⁵⁰.

Por otro lado, la constante evolución de la solidaridad sistemática como instrumento de política exterior, aunada al auge de la economía, llevó a la ayuda brasileña a ampliar sus márgenes de operación. De esta forma, por ejemplo, pese a que en teoría Brasil no tiene la pretensión ni la capacidad de ser donante líquido de recursos, en febrero de 2008, el Banco Central do Brasil

³⁴⁷ DCD-DAC, *DAC global relations strategy*, 15 de diciembre de 2011, OCDE, Francia, Dirección URL: <http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282011%2936/FINAL&doclanguage=en>, [consulta: 10 de abril de 2012].

³⁴⁸ DCD-DAC, "Improving Partnerships for Effective Development: The Working Party on Aid Effectiveness", [en línea], OCDE, Dirección URL: http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_3236398_43382307_1_1_1_1.00.html, [consulta: 11 de abril de 2012].

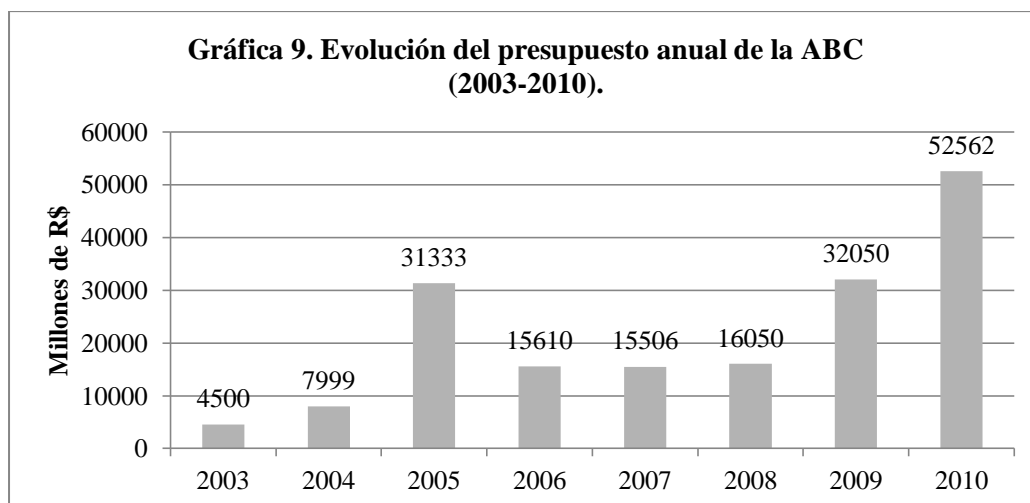
³⁴⁹ *Infra*, Cap. 2, pp. 83-84.

³⁵⁰ Según Henrique Pereira da Fonseca, la CTPD practicada por Brasil constituye un acto soberano de solidaridad, por lo que no debe someterse a las reglas destinadas a países donantes. Además, Brasil estimula desde siempre la aplicación de dichos principios, defendidos con anterioridad en documentos de la propia ONU. *Cfr.* Luiz Henrique Pereira da Fonseca, "La visión de Brasil sobre la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, núm. 22, 2008, p. 76.

(BACEN) divulgó que el país alcanzó la condición de acreedor internacional, posición obtenida también en enero, cuando los activos brasileños en el exterior superaron la deuda externa pública y privada en \$4 mil millones de dólares³⁵¹.

La posibilidad de esta nueva faceta de Brasil como donante quedó de manifiesto durante la Cuarta Cumbre de los BRICS, que tuvo lugar en Nueva Delhi, India, el 29 de marzo de 2012. La Declaración final de dicha Cumbre se pronunció a favor de examinar una banca de desarrollo, fundada y manejada por esas potencias emergentes y otros países en desarrollo, alternativa al Banco Mundial para garantizar la estabilidad de la economía internacional³⁵².

Todas estas vertientes cooperativas adoptadas e impulsadas durante el gobierno de Lula da Silva están enmarcadas en una renovada revalorización de la cooperación internacional como parte del accionar exterior brasileño. Esta tendencia a favorecer las actividades de cooperación fue sostenida y la alza durante los años de dicha administración, lo cual se reflejó, por ejemplo, en el presupuesto asignado a la ABC (Gráfica 9).



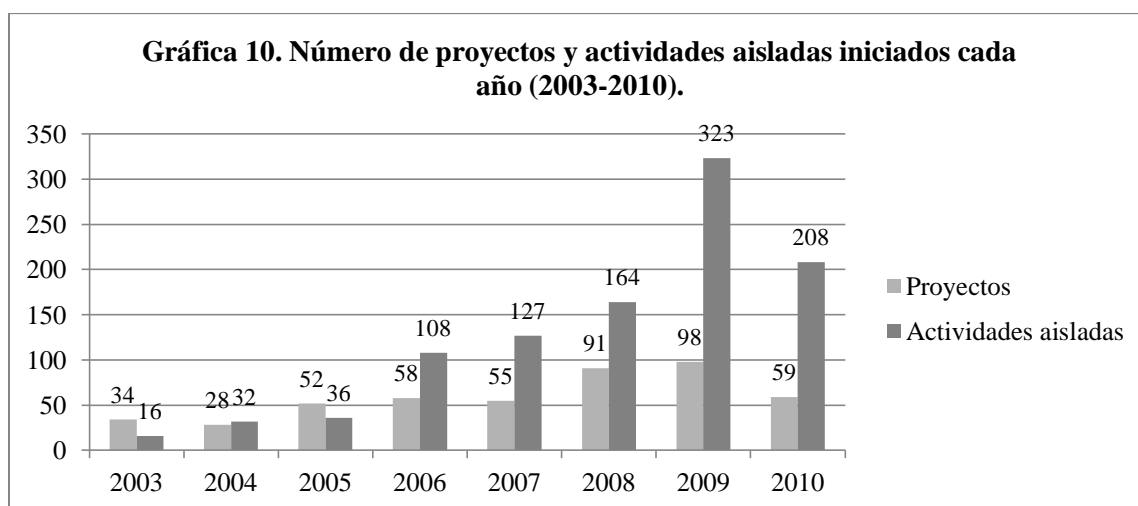
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balanço de Política Externa 2003-2010*, [en línea], Dirección URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/view>, [consulta: 15 de abril de 2012].

³⁵¹ En diciembre de 2007 las reservas internacionales de Brasil sumaron más de \$180 mil millones de dls. (en 2002, excluidos los préstamos del FMI, ese valor era de \$16.3 mil millones aproximadamente). Antônio Carlos Lessa, Leandro Freitas Couto, Rogério de Souza Farias, “*Política externa planejada: [...]*”, op. cit. p. 100.

³⁵² BBC, “Brics summit of emerging nations to explore bank plan”, *BBC News*, 29 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-17545347>, [consulta: 15 de abril de 2012].

La gráfica anterior muestra el significativo aumento en el presupuesto de la ABC y, por lo tanto, de los recursos dirigidos a la cooperación, tanto recibida como prestada. Entre 2003 y 2010, dicho presupuesto mantuvo una tendencia positiva, alcanzando en el último año del gobierno de Lula un presupuesto de \$52 562 millones de reales –aproximadamente \$26 millones de dólares–, es decir, casi 12 veces el presupuesto para 2003 (4 500).

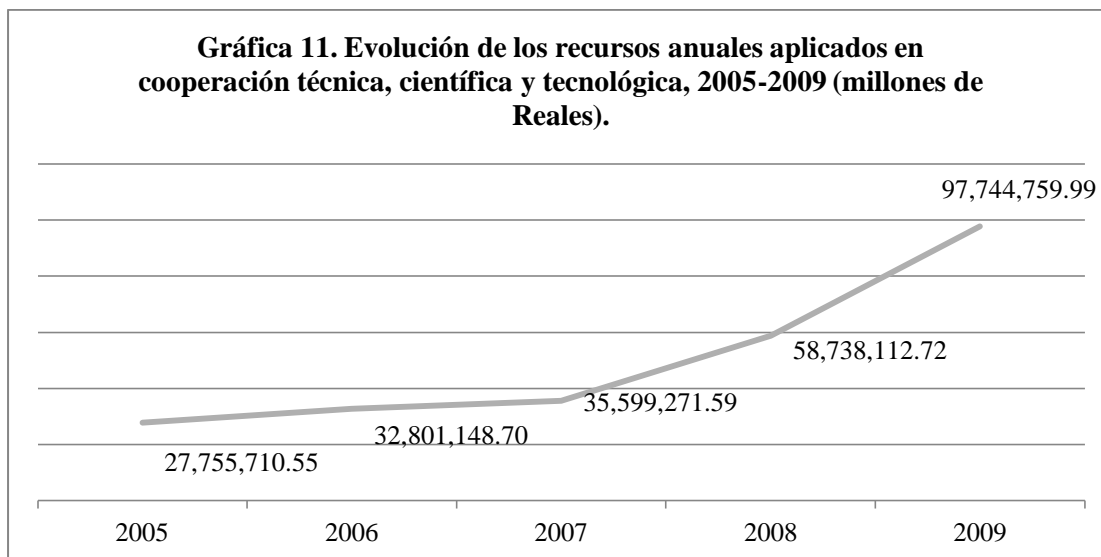
El caso de la cooperación técnica, objeto de este estudio, también recibió un impulso considerable en cuanto a recursos y número de actividades. Como se explicó líneas arriba, la cooperación en su vertiente técnica es privilegiada por países en desarrollo como Brasil debido a que consiste en transmitir experiencias y soluciones que pueden ser aplicados en países con problemas semejantes. Con esta intención, el gobierno brasileño, por vía de la ABC, registró un crecimiento exponencial en el número de proyectos y actividades puntuales emprendidos entre los años 2003 y 2010 (Gráfica 10)³⁵³.



*La información para el año 2010 comprende hasta julio de ese año. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balço de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

³⁵³ En este punto es necesario diferenciar la actividad aislada (puntual) del proyecto. La primera es un instrumento creado con un objetivo específico bien definido, que se completa en sí mismo, una acción puntual que se orienta a responder a una única demanda con presupuesto reducido. No se liga a otras actividades, presenta menor complejidad, tiene pequeña escala y corto plazo de duración. El segundo –proyecto– es la unidad de trabajo operacional de las actividades de cooperación, el medio que transforma fondos externos en un conjunto de recursos orientados para un objetivo, organizados y programados para atender las necesidades previamente identificadas. Para el PNUD, todo proyecto debe comprender un límite de tiempo para la producción de los resultados esperados, un plan de trabajo, un programa de recursos y un presupuesto. MRE, *Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*, Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial, Brasil, julio, 2007, p. 6.

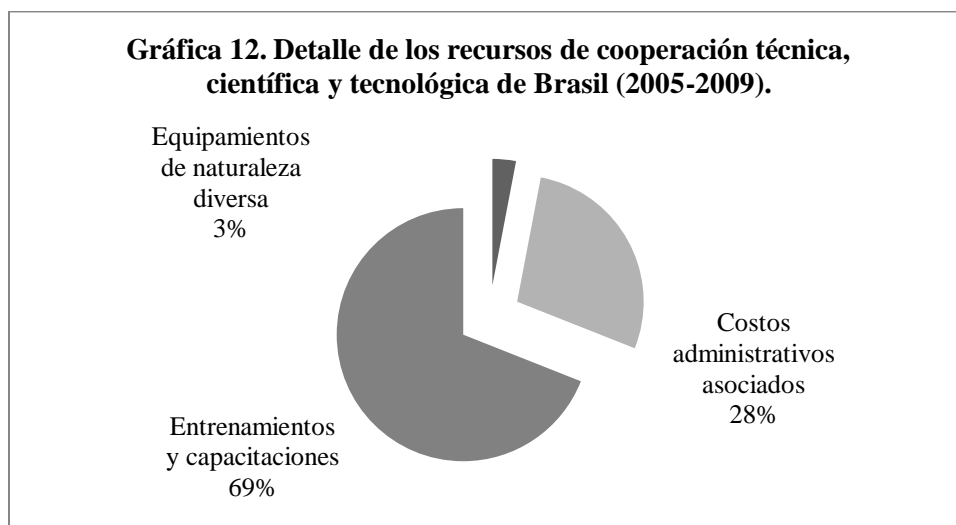
Como se puede observar en la gráfica anterior, las actividades aisladas superan en número a los proyectos, por definición más complejos y más caros. No obstante, ambas variantes registraron aumentos en su frecuencia y la cantidad de recursos destinados a ellas. Así, por ejemplo, los proyectos triplicaron su recurrencia y las acciones puntuales superarían las trescientas en el último año del gobierno de Lula. Este aumento también se reflejó en el presupuesto federal total asignado para el área de cooperación técnica (Gráfica 11).



Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, IPEA/ABC, 2010, p. 34.

El énfasis puesto en la cooperación técnica, científica y tecnológica es prueba de la apuesta en materia de cooperación internacional por la que aboga Brasil. Es decir, para un país que padece todavía de serios rezagos en importantes sectores socioeconómicos resulta difícil justificar internamente la voluntad de destinar recursos para la implementación de actividades en pro del desarrollo de otros países. En función de esa limitante interna, la cooperación técnica funciona para mantener presencia en el intercambio internacional de conocimientos y experiencias y contribuye a proyectarse como un país solidario y comprometido con el discurso que defiende. En este sentido, Brasil destinó en el año 2009 \$97 millones de reales (48 millones de dólares aproximadamente) del presupuesto federal a esta modalidad. Este aumento señala, por un lado, la intensificación de la cooperación de este tipo y, por otro, evidencia la multiplicidad de actores presentes en la misma, pues el presupuesto total de la ABC para el año en cuestión apenas rebasó los \$30 millones de reales.

Ahora bien, del total de recursos destinados a las actividades y proyectos de este tipo se pueden apuntar diversas cuestiones. La primera es la distribución del presupuesto, es decir, en qué se emplea el mismo (Gráfica 12).

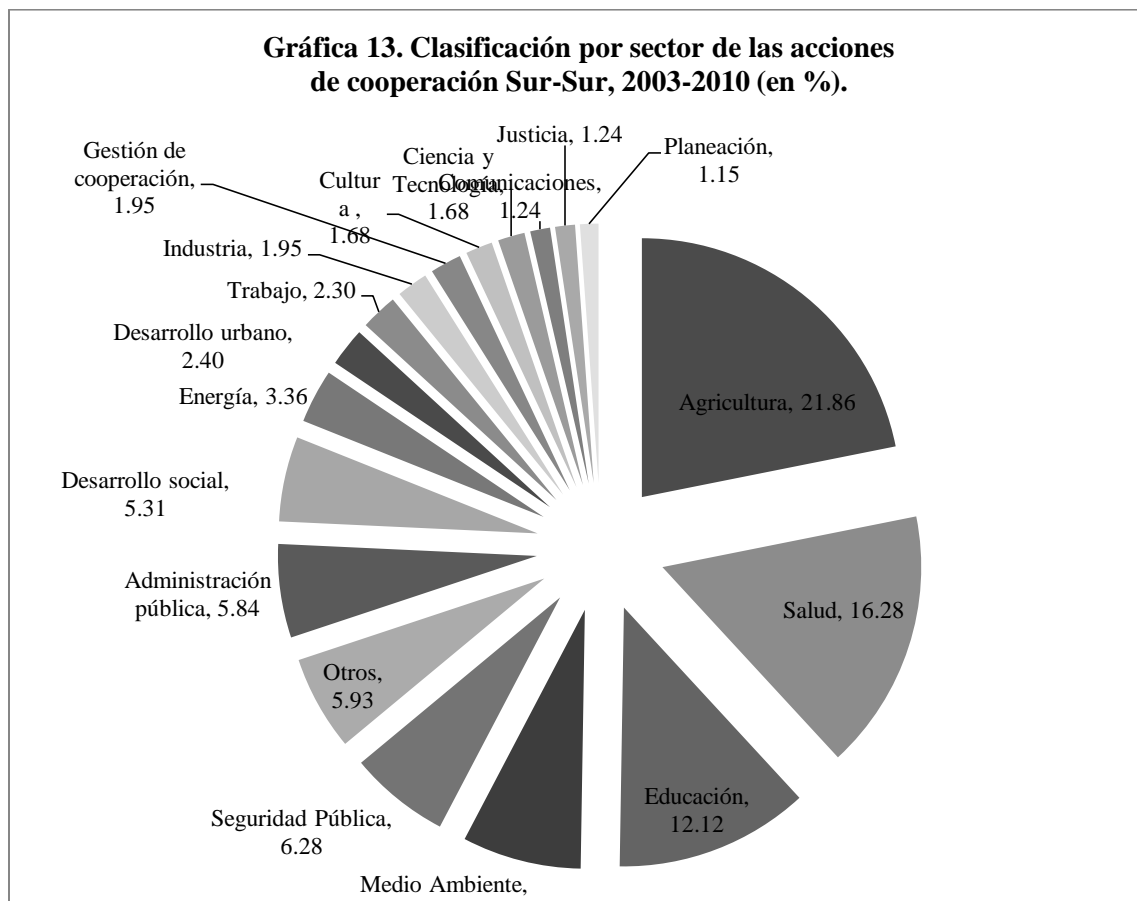


Fuente: IPEA/ABC, *op.cit.*, p. 35.

Analizados a detalle, los recursos en materia de cooperación técnica y científica muestran una clara preferencia por la transferencia de experiencias mediante entrenamientos y capacitaciones (69%). En segundo lugar destaca el porcentaje destinado para gastos administrativos (28 %) y, por último, el empleado para el intercambio del equipamiento necesario para la ejecución de los proyectos emprendidos (3%).

Ahora bien, los sectores de incidencia de los cursos de adiestramiento y de formación profesional de la cooperación técnica son muy amplios (Gráfica 13). Esta diversidad temática se explica en buena medida gracias a los múltiples actores con presencia en la oferta de cooperativa brasileña, además del alto grado de especialización que Brasil ha adquirido en áreas como la salud, la educación y la agricultura, misma que se tradujo en instituciones fuertes y experimentadas con capacidad de ofrecer colaboración en proyectos de mediano y largo plazo como para acciones

puntuales y de acción humanitaria. Tal es el caso de la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)³⁵⁴, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)³⁵⁵ y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)³⁵⁶, respectivamente.



Fuente: MRE, *Balço de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

³⁵⁴ La FIOCRUZ, fundada en 1900 con la intención de atender los temas de salud pública de Brasil, además de servicios hospitalarios, funge como centro de formación profesional e investigaciones. FIOCRUZ, *Apresentação*, Dirección URL: <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>, [consulta: 18 de abril de 2012].

³⁵⁵ La EMBRAPA fue creada en 1973 con el objetivo de desarrollar tecnologías y elevar la producción agrícola brasileña. Desde entonces, gracias a la cooperación recibida, contribuyó a la potenciación de Brasil en materia agrícola. En el área de cooperación internacional, la Empresa cuenta con 78 acuerdos bilaterales con 56 países y 89 instituciones extranjeras. En la esfera de la transferencia de tecnología, destaca la apertura de proyectos como EMBRAPA África (en Ghana), EMBRAPA Venezuela y EMBRAPA Américas (en Panamá). EMBRAPA, Dirección URL: http://www.embrapa.br/a_embrapa/missao_e_atuacao, [consulta: 19 de abril de 2012].

³⁵⁶ El SENAI es la mayor red de educación profesional y tecnológica de América Latina. Creado en 1942, el Servicio ha contribuido al fortalecimiento de la industria y al desarrollo sustentable del país, además de servir como un importante apoyo para la política exterior del mismo, mediante su oferta de cursos, entrenamientos y estancias para ciudadanos de otros países en desarrollo, así como de asesoría técnica para instituciones congéneres. SENAI, Dirección URL: http://www.senai.br/portal/br/institucional/snai_coo.aspx, [consulta: 19 de abril de 2012].

En la gráfica superior se puede observar como la agricultura (21.86%), la salud (16.28%) y la educación (12.12%), en conjunto, concentran el 50% de las acciones brasileñas de cooperación en el ámbito Sur-Sur. Este evidente predominio se explica debido al éxito que al interior del territorio brasileño han tenido las instituciones mencionadas líneas arriba. No obstante, las solicitudes de cooperación de otros países en desarrollo abarcan una amplia agenda sectorial que incluye medio ambiente, seguridad pública, administración pública, desarrollo social, energía, desarrollo urbano, trabajo, industria, gestión de cooperación, cultura, ciencia y tecnología, comunicaciones, justicia y planeación.

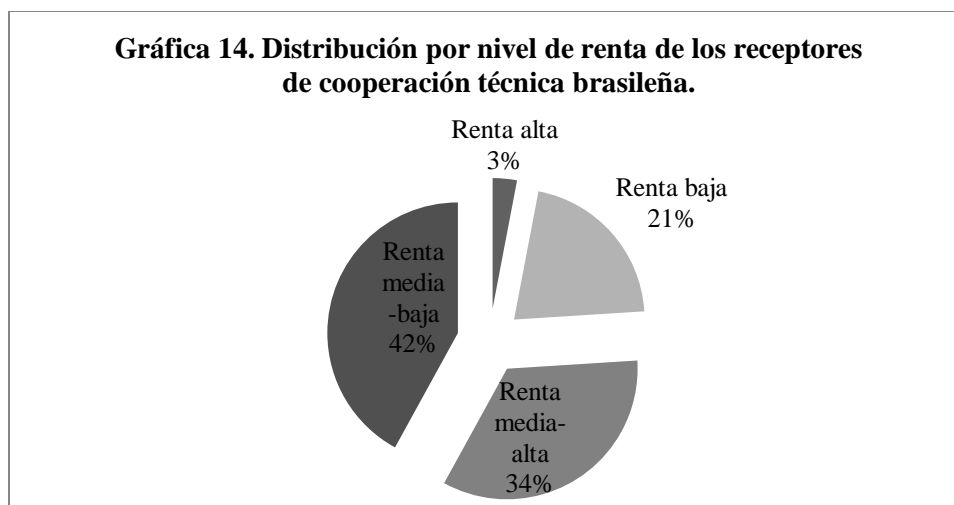
4.5 Principales actividades de Cooperación Técnica Brasileña bilateral en el eje Sur-Sur durante las administraciones de Lula da Silva.

El presente apartado se dedicará a analizar las principales actividades de cooperación técnica en el ámbito Sur-Sur realizadas durante las dos administraciones del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Dado el complejo contexto detallado en los apartados anteriores con respecto al número de actores involucrados y la dificultad de coordinar y dar seguimiento a la totalidad de actividades de cooperación emprendidas por agentes brasileños, este apartado trabajará a partir de la información disponible correspondiente a las actividades de orden bilateral, realizadas dentro del marco de acuerdos de cooperación entre Brasil y otro país en desarrollo, llevadas a cabo bajo la supervisión y el financiamiento de la ABC y de sus contrapartes extranjeras. Este sesgo es estrictamente de carácter metodológico y responde a que únicamente la cooperación de carácter oficial puede ser incluida y, por tanto, analizada como parte de una política de cooperación internacional gubernamental.

Hechas las precisiones pertinentes, se debe apuntar que la cooperación ofrecida por Brasil tiene lugar, fundamentalmente, en el eje Sur-Sur de las relaciones internacionales del país (Gráfica 14).

Gráfica 14. Distribución por nivel de renta de los receptores de cooperación técnica brasileña.



Fuente: IPEA/ABC, *op. cit.*, p. 36.

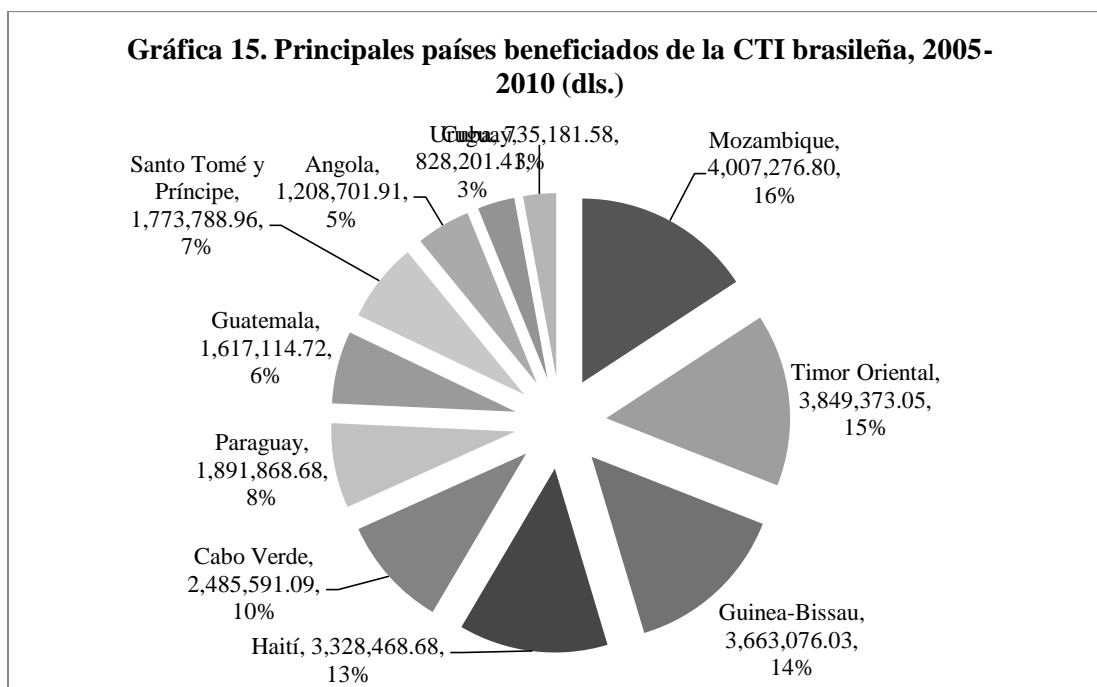
La gráfica 14 expone explícitamente el rumbo de los flujos de ayuda en materia de cooperación técnica que desde Brasil llegan en un 42% a países de renta media-baja, en un 34% a países de renta media-alta, 21% a aquellos de renta baja y tan sólo un 3% a países de renta alta.

Con base en los datos revelados por la gráfica anterior se podría asumir con facilidad que el único criterio que guía los programas de cooperación desde Brasil hacia otros países en desarrollo es el nivel de ingreso nacional del socio receptor. Sin embargo, en el caso de este país sudamericano, y de la mayoría de los oferentes alrededor del mundo, el razonamiento que orienta los flujos de ayuda es el resultado de varios factores ponderados acorde a los intereses político-económicos y al contexto internacional vigente.

En este sentido, Alfredo Pérez Bravo e Iván Sierra M. señalan que, debido a los cambios en el sistema internacional de CID, los nuevos actores empezaron a instrumentar programas de cooperación bajo lógicas propias. Cabe apuntar que esto no indica forzosamente que estos nuevos enfoques difieran de aquellos aplicados por los donantes tradicionales. Estos autores distinguen en este nuevo proceso tres líneas fundamentales en torno a las cuales se ejercen estos programas: la vecindad geográfica, la afinidad cultural y la proyección política³⁵⁷.

³⁵⁷ Alfredo Pérez Bravo, Iván Roberto Sierra M., “La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno, 1996-1997, p. 187.

Este marco para los criterios de decisión, negociación e implementación es particularmente acertado para el caso de Brasil y su CID. Tal y como se muestra en la Gráfica 15, entre los principales receptores de ayuda brasileña se pueden identificar rasgos que ubican a uno u otro socio dentro de una o, incluso, dos categorías.



Fuente: MRE, *Balço de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

Según la citada gráfica, entre los primeros once puestos de países beneficiados por la cooperación de carácter técnico se aprecian cinco países africanos (Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Angola); cinco de América Latina y el Caribe (Haití, Paraguay, Guatemala, Uruguay y Cuba); y, uno del sureste asiático (Timor Oriental). Como se puede apreciar, las prioridades bilaterales de Brasil están en África más que en cualquier otra región.

No obstante, para explicar las dinámicas de cooperación entre Brasil y estos países no se pueden hacer generalizaciones geográficas o análisis por bloque de las razones que incentivan este intercambio. Por dicha razón, en los apartados siguientes se analizarán las líneas fundamentales

antes expuestas que determinan estas relaciones, tomando como objeto de análisis la lista de los principales países receptores de CT según los datos revisados con anterioridad.

4.5.1 Cooperación por vecindad geográfica: América Latina y el Caribe

Brasil ha encontrado un importante mercado para su oferta de cooperación en el continente americano. La mayor parte de estas actividades se han concentrado en los países integrantes de la red de países iberoamericanos. El intercambio con estos países mantiene hasta la fecha una tendencia creciente en el número y relevancia de las acciones y proyectos brasileños en el área (Cuadro 19).

Cuadro 19. Acciones y proyectos brasileños de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral con América Latina y el Caribe (2006-2011).

	Receptor	2006/2007		2008		2009		2010		2011					
		Pr.	Acc.	Pr.	Acc.	Pr.	Acc.	Pr.	Acc.	Pr.	Acc.				
PRM-baja	Bolivia		4		13		10		12		2	14			
	El Salvador		21		21		4		29		12	30	3		
	Guatemala				3		3				1		5		
	Honduras		3		5								4		
	Nicaragua		7		9		2		4		13		8		
	Paraguay		13		16		15		3		14		24		
PRM-alta	Argentina		5		10		9		1		6		(1)5		
	Chile		2									1	1		
	Colombia				12		7				20		18		
	Costa Rica		6		27		6		3		11		11		
	Cuba		22		19		14				10		14		
	Ecuador		9		12		4		4		7		2	10	1
	México				3		7				10		1	(1)5	(1)
	Panamá		1		6		5		4		5		1	4	
	Perú		9		10		8				11		3	23	5
	R. Dominicana		9		7		2				13		2	11	
	Uruguay		10		12		10		8		7		7	12	
	Venezuela		1		21		15		1		9			9	
	Total			122*		206**		121		28		178		31	210

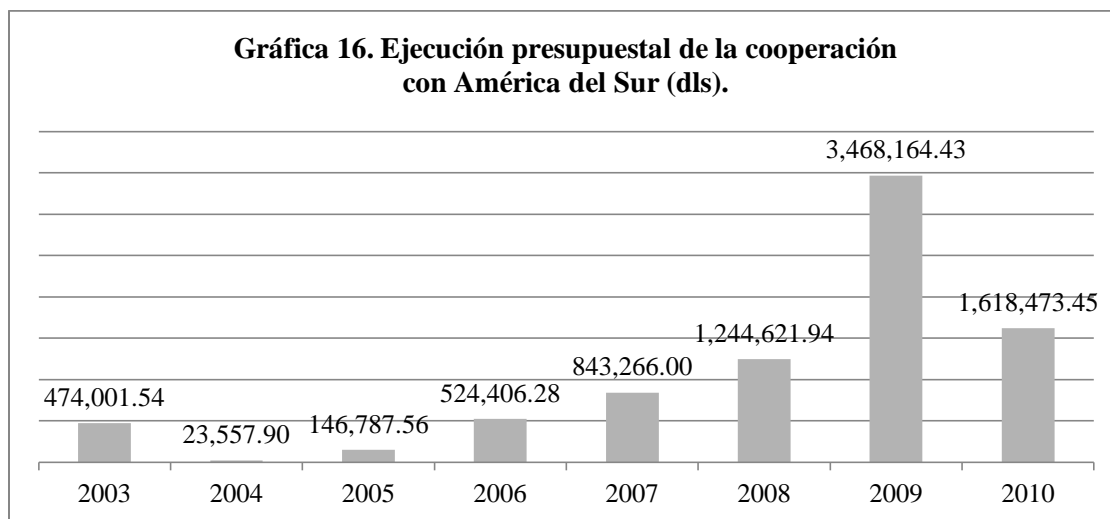
Entre paréntesis se recogen aquellos proyectos y acciones que fueron declarados por los países como “bidireccionales”. En dichos casos, los dos países participantes son a la vez oferente y receptor. *En el año 2008 se reportaron de manera conjunta los datos para 2006 (42) y 2007 (73). **Los primeros reportes de la SEGIB entre 2006 y 2008 no contemplaban una distinción clara entre proyectos y acciones de cooperación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en los Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica publicados por la SEGIB entre 2007 y 2012, Dirección URL: <http://www.segib.org/es/node/112>, [consulta: 12 de abril de 2013].

El cuadro anterior recoge la información reportada ante la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) por las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación de los países miembros de este organismo. A partir del citado cuadro se puede concluir, en primer lugar, que Brasil mantiene relaciones cooperativas de manera regular con todos los países iberoamericanos del continente. En segundo lugar, también se pone de manifiesto un incremento sostenido en el número de acciones puntuales y proyectos ejecutados con socios de esta región, pues éstas pasaron de 122 en el año 2006 a 209 en el 2010. Además, también se exhibe que se trata de una tendencia que continúa durante el gobierno de Dilma Rousseff, pues en 2011 se llegó a 220 actividades de este tipo.

Cooperación Brasil-América del Sur

En las últimas dos décadas Sudamérica reasumió un lugar preponderante en el diseño de la PEB. Esto fue particularmente cierto desde el comienzo del siglo XXI. Coincidentemente, la llegada de Lula da Silva supuso un incremento más o menos sostenido en los flujos de ayuda brasileña (Gráfica 16).



*La información para el año 2010 comprende hasta julio de ese año. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balanzo de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

Los datos expuestos en la gráfica anterior comprenden a la totalidad de países de la región, misma que, como se explicó previamente, la diplomacia brasileña ha retomado con entusiasmo como una región específica y prioritaria en la formulación e implementación de su política

hemisférica y global. Brasil mantuvo proyectos y actividades puntuales de CT con 11 países de la región, sin embargo, con la mayoría de ellos el intercambio fue de poca relevancia.

Si bien es cierto que la región figura en los planes brasileños de proyección internacional como plataforma para los mismos, las relaciones y, particularmente, los flujos de cooperación hacia sus vecinos obedecen a compromisos económicos y políticos previos, pero sobre todo responden a necesidades inherentes a la dinámica al interior de organizaciones como el MERCOSUR y la UNASUR.

El MERCOSUR, como la experiencia de integración más importante de la PEB, abrió una nueva etapa en la formulación e implementación de la misma. En dicho marco, el eje bilateral Brasil-Argentina de cooperación es considerado estratégico en términos políticos y económicos por parte de ambos. De hecho, la dinámica completa del grupo se basa en esta interacción. Sin embargo, en materia de cooperación técnica la relación no es destacable pues se prioriza el intercambio comercial. Por el contrario, Brasil y Argentina han venido trabajando en la concreción de acuerdos de cooperación triangular con terceros países para lo consecución de objetivos comunes.

La postura pro-integración del bloque generó diversas iniciativas como la firma de un tratado de asociación con los países de la Comunidad Andina y la inclusión de Venezuela como socio de pleno derecho. Además, tras la firma del Protocolo de Ouro Preto, se vio incrementada su actuación como canal de cooperación Sur-Sur con carácter interregional³⁵⁸. Acciones como las antes mencionadas estuvieron orientadas a contrarrestar las asimetrías entre los miembros. En ese sentido, no resulta extraordinario que dos de sus integrantes más desaventajados respecto a Brasil figuren entre los primeros receptores de cooperación: Paraguay y Uruguay.

³⁵⁸ La firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994 le dio al MERCOSUR las bases jurídicas que le permiten celebrar acuerdos internacionales con países o agrupaciones comerciales. Tendiente también a la integración destaca la creación en 2004 del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR con un capital inicial de 100 millones de dólares al año. De esa cantidad Brasil aportó el 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. En su distribución Paraguay recibe 48%, Uruguay 32%, Argentina y Brasil 10% cada uno. Fuente: s/a, <http://www.mercosur.gov.ar>, en Miriam Gomes Saraiva, "Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, 2008, p. 133.

Paraguay es el país de menor desarrollo relativo al interior de este bloque sudamericano. Contaba con un PIB para 2011 de \$ 23.84 miles de millones de dólares, una población aproximada de 6.568 millones de personas, de los cuales 32.4% están situados bajo la línea de pobreza³⁵⁹. Estos datos lo ubicaron en el puesto número 107 del Índice de Desarrollo Humano para el mismo año 2011³⁶⁰. Asimismo, su PIB *per cápita* corresponde a \$ 3020 dólares, lo que lo ubica como un país de ingreso medio bajo y, por lo tanto, como un receptor neto de recursos.

En ese marco, en el periodo 2005-2010 Paraguay recibió \$ 600,860 millones de dólares por concepto de AOD³⁶¹. En contraste, para el mismo periodo Brasil concedió a su socio, sólo para temas de CT, \$ 1, 891,868.68 millones de dólares, constituyéndolo como su sexto mayor receptor a nivel global, con el 7.45% del total, y como el primero en la región.

Sin embargo, al analizar esta misma información desde otra perspectiva, se puede notar que la CT brasileña prestada a Paraguay equivale al 0.31% de toda la ayuda percibida por ese país. Esta comparación pone de manifiesto la dimensión real de la cooperación brasileña a la luz de la totalidad de los recursos que llegaron al país guaraní.

Las acciones de cooperación entre ambos países se realizan bajo el amparo legal del Acuerdo de Cooperación Técnica del 27 de octubre de 1987, el cual entró en vigor el 30 de agosto de 1990. El programa de cooperación en este ámbito abarca proyectos enfocados en las áreas de agricultura, educación, fortalecimiento institucional, formación profesional, migración, patrimonio y cultura, salud y seguridad pública.

Entre las diversas iniciativas de CT con Paraguay destacaron los proyectos, actualmente concluidos, de “Apoyo a la implantación e implementación del Banco de Leche Humana” y el del “Centro de Formación Profesional Brasil-Paraguay en Hernandarias”. El segundo proyecto comenzó actividades en el año 2002, siendo operado coordinadamente por el Servicio Nacional

³⁵⁹Banco Mundial, *Paraguay*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/paraguay>, [consulta: 18 de febrero de 2013].

³⁶⁰ *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/iWtwe>, [consulta: 18 de febrero de 2013].

³⁶¹ Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, Dirección URL: <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD>, [consulta: 18 de febrero de 2013].

de Aprendizaje Industrial (SENAI) y por el Servicio Nacional de Promoción Profesional de Paraguay (SNPP), con el apoyo de la ABC y del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay. El trabajo del centro amplió y fortaleció el proceso de integración con empresas y entidades de la región, lo que resultó en la celebración de convenios complementarios para atender las demandas específicas de mano de obra por parte del sector productivo³⁶².

Actualmente, el Programa cuenta con proyectos en ejecución en las áreas de producción agropecuaria, educación, salud, cultura, servicio postal, formación profesional, desarrollo rural y biocombustibles, además de actividades puntuales en el área de la meteorología y el diseño de programas y cursos de capacitación³⁶³.

Por su parte, la República Oriental del Uruguay, también importante vecino y socio en el MERCOSUR de Brasil, figuró como el segundo receptor de flujos de CT y como el décimo a nivel mundial, por encima de países en desarrollo como Cuba. Esta situación resulta por demás contrastante y significativa. En 2011 la economía uruguaya ascendía \$ 46.7 miles de millones de dólares; contaba con una población total de 3.369 millones de personas con 13.7% de las mismas ubicadas por debajo de la línea de pobreza³⁶⁴. A diferencia de Paraguay, Uruguay está incluido en la lista de países de ingreso medio alto, al igual que países latinoamericanos como México, Argentina y el mismo Brasil, con un PIB *per cápita* de \$ 11, 860 dólares³⁶⁵.

Por lo anterior, Uruguay es un receptor relativamente menor de AOD. En ese sentido, entre 2005 y 2010 recibió ayuda por la cantidad de \$ 202, 550, 000 de dólares³⁶⁶. Paralelamente, la CT brasileña tuvo un gran impulso durante el gobierno del Presidente Lula. Esta nación sudamericana recibió el 3.26% de los recursos totales de CT de Brasil para el mismo periodo; ello equivalió a \$ 828, 201.41 dólares. Sin embargo, esta cantidad corresponde tan sólo al 0.40% de la AOD total recibida por Uruguay.

³⁶² Agencia Brasileira de Cooperação, *Projetos. Cooperação Sul-Sul. Paraguai*, [en línea], Dirección URL: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=117&Idioma_id=1, [consulta: 20 de febrero de 2013].

³⁶³ *Idem.*

³⁶⁴ Banco Mundial, *Uruguay*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/uruguay>, [consulta: 20 de febrero de 2013].

³⁶⁵ *Idem.*

³⁶⁶ Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, op. cit.

Si bien la cantidad percibida es poco menos de la mitad de la recibida por Paraguay en el mismo periodo, cabe señalar que, en el caso de Uruguay, ésta se repartió entre un mayor número de proyectos y áreas temáticas. Estas actividades se realizan en el marco del Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica del 12 de junio de 1975, el cual entró en vigor el 9 de julio de 1976.

En agosto del año 2002 fue firmado el Memorándum de Entendimiento sobre el Programa de Cooperación Técnica Brasil-Uruguay priorizando el establecimiento de un amplio programa de cooperación bilateral y la preparación de proyectos concretos en las áreas de agricultura (con énfasis en la agroindustria), educación, medio ambiente y saneamiento, salud, trabajo y empleo, turismo, apoyo a pequeñas y medianas empresas y otras formas de asociación empresarial-cooperativas, desarrollo municipal, energía, innovación tecnológica y productiva y tecnología de la información y de las comunicaciones³⁶⁷.

También en el ámbito del desarrollo institucional se dieron importantes intercambios. En ese sentido, en el año 2006 destacó el apoyo prestado al proyecto uruguayo de creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación (AUCI), concretado finalmente en diciembre de 2010. Para dicho propósito tuvo lugar la visita de una misión uruguaya a Brasilia con el objetivo de conocer el trabajo y las instalaciones de la ABC, mantener contactos en el área de la CT y discutir los términos de una cooperación institucional entre los dos países³⁶⁸.

La intensa cooperación en todas sus vertientes que Brasil mantuvo con Uruguay y Paraguay entre 2003 y 2010 se puede explicar como un notable intento por corregir las asimetrías de las economías más pequeñas respecto al papel preponderante de Argentina y Brasil. En el caso particular de la relación bilateral con Uruguay, obedeció en parte a la postura uruguaya que lo llevó a firmar en 2006 un acuerdo marco con los Estados Unidos con miras a alcanzar un tratado de libre comercio. Si bien éste no prosperó, sí desafió de manera importante a la diplomacia

³⁶⁷ ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, junio, 2006, p. 11.

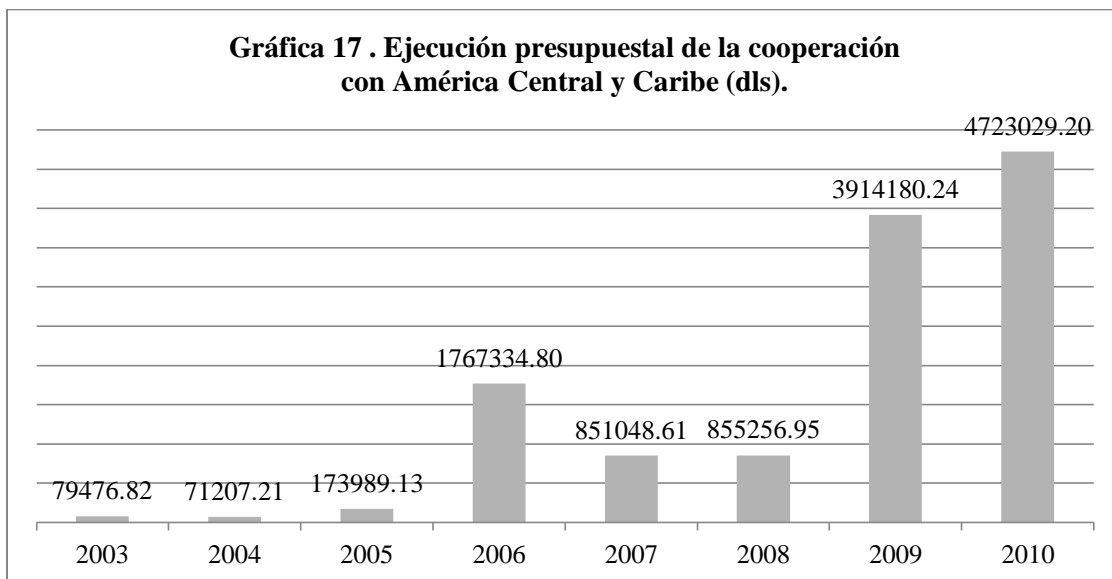
³⁶⁸ *Idem*.

brasileña pues hubiese significado un golpe contundente contra el MERCOSUR, punto nodal en la conducción de su política exterior.

Cooperación Brasil-América Central y el Caribe

Bajo el mismo criterio de vecindad geográfica la siguiente subregión en importancia fue Centroamérica y el Caribe. La relación con esta región de América se ha caracterizado de manera histórica por ser correcta pero de baja intensidad. Desde la llegada de Lula da Silva esta tendencia comenzó a cambiar.

Más allá de la sola cercanía, por razones que no quedan exentas del pensamiento geopolítico y las consideraciones económicas, Brasil reubicó en su plan de política exterior a esta región. Así, entre las relaciones económicas vigentes entre Brasil y la cuenca del Caribe se incluyen principalmente flujos comerciales y recientemente inversiones productivas en ambos sentidos. Aunado a ello, también se incluyen aspectos de transferencia de tecnología y de cooperación técnica (Gráfica 17).



*La información para el año 2010 comprende hasta julio de ese año. Fuente: MRE, *Balanzo de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

Como se demuestra en la gráfica superior, los montos en materia de cooperación con América Central y el Caribe han venido creciendo de manera importante aunque errática, mostrando un crecimiento exponencial desde el año 2009. De hecho, del año 2008 al 2009 el aumento fue de 457.66%. Dicha acentuación en los flujos dirigidos a esta parte del continente se explican debido a que en esos presupuestos se incluye a Haití, el cual había vivido en 2009 la peor temporada de huracanes de su historia. Para el periodo 2005-2010 esta zona recibió ayuda brasileña por la cantidad de \$ 12, 435,522.96 de dólares. Estos números ubican a la región como el segundo receptor de cooperación brasileña con el 19.76% de la misma, incluso por encima de Sudamérica (13.26%).

En la misma gráfica se incluyen los flujos con los que se beneficiaron 17 países centroamericanos y caribeños. De entre todos ellos destacan los casos de: Haití, Guatemala y Cuba. El caso de Haití será analizado con más detenimiento en el apartado referido a la cooperación realizada bajo el criterio de la proyección política.

Según el Índice de Desarrollo Humano para 2011, Guatemala se ubica en el puesto número 131 de su clasificación³⁶⁹. Dicha clasificación lo identifica como un país de desarrollo humano medio. De hecho, Guatemala es el segundo país del continente americano peor ubicado en dicha clasificación anual, pues únicamente supera a Haití. Por ello es que el país figura como un receptor tradicional de ayuda internacional.

Entre los años 2005 y 2010 este país centroamericano recibió recursos por más de \$ 2 500 millones de dólares³⁷⁰. Esta condición contrasta con su realidad macroeconómica. Guatemala es la economía más grande de Centroamérica y, además, la más poblada. El PIB guatemalteco para 2011 alcanzó los \$ 46.9 mil millones de dólares; divididos entre sus 14.7 millones de habitantes, arroja un PIB *per cápita* de \$ 2870 dólares, es decir, se trata de un país de ingreso medio bajo³⁷¹.

³⁶⁹ *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*.op.cit.

³⁷⁰ Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, op. cit.

³⁷¹ En 2011 Guatemala tenía una tasa nacional de pobreza de 53.7%. Banco Mundial, *Guatemala*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/guatemala>, [consulta: 20 de febrero de 2013].

Por su parte, la cooperación brasileña para el mismo periodo ascendió a \$ 1,617,114.72 de dls., lo cual equivalió a tan sólo el 0.06% de la AOD total percibida por este país. Sin embargo, estos números ubican a Guatemala como el séptimo receptor de CT brasileña y el primero en la región centroamericana.

No obstante, se trata de una relación de baja intensidad en cuanto al número de proyectos. Todas las actividades de CT entre ambos países están amparadas jurídicamente en el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica del 16 de junio de 1976, el cual entró en vigor dos años después en octubre de 1978. De hecho, este Acuerdo es el más antiguo de la región, junto con el que Brasil firmó con Honduras, aunque tal documento entró en vigor en 1977.

La cooperación de carácter técnico con Guatemala ganó impulso desde 2005 con la negociación de ajustes para proyectos en las áreas de la agricultura, la educación y la salud. Entre los proyectos más destacados en este periodo se encuentran el de “Transferencia de técnicas de sistemas de producción de frutas tropicales”, que tuvo por objetivo formular, organizar y consolidar la política de expansión de la fruticultura tropical en Guatemala; “Bolsa-Escola”, un proyecto de apoyo a la educación que atendió a 50 familias de renta baja; y, el de “Políticas públicas de combate al hambre y de seguridad alimenticia y nutricional”, con el objetivo de desarrollar una política descentralizada, de carácter inter y multisectorial en esta materia³⁷².

El tercer receptor más importante de CT brasileña en la zona es Cuba. La relación cooperativa con la isla resulta peculiar. Como sucede con Uruguay, Cuba está mejor clasificado por el PNUD en cuanto a su Índice de Desarrollo Humano (puesto 51)³⁷³. Sin embargo, las distintivas condiciones socio-económicas y políticas imperantes en ese país caribeño lo convierten en un receptor *sui generis* de ayuda internacional.

El contexto de bloqueo comercial y la discusión pública sobre la situación de los derechos humanos en el país no inhibe la llegada de AOD, aunque de manera marginal de acuerdo al tamaño de su economía. El PIB en 2011 de Cuba fue de \$ 60.8 mil millones de dólares; por otro

³⁷² Cfr. ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, junio, 2006, p. 5.

³⁷³ *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, op.cit.

lado, su población superó los 11.2 millones de personas en el mismo año; finalmente, su PIB *per cápita* alcanzó los \$ 5460 dólares, es decir, Cuba figura como un país de ingreso medio-alto, al igual que Brasil³⁷⁴.

En ese contexto, Cuba recibió entre los años 2005 y 2010 \$ 646, 580,000 por concepto de AOD³⁷⁵. Paralelamente, en el mismo periodo Brasil destinó a la cooperación técnica con Cuba \$ 735,181.58, cantidad que equivale únicamente al 0.11% de la ayuda recibida de los miembros del CAD. No obstante, ese monto ubica a este país como el onceavo receptor más importante de ayuda brasileña vía CT a nivel mundial con el 2.90% del total. En cierto sentido, el interés por cooperar con Cuba puede ser atribuido, al menos parcialmente, a una empatía ideológica entre gobiernos de izquierda.

Al margen de las posibles interpretaciones constructivistas acerca de la relación Brasil-Cuba, las actividades de intercambio de experiencias entre estos dos países responden a la alta valoración cualitativa del desarrollo alcanzado por ambas naciones en ciertos los sectores productivo, científico y técnico. Es decir, los especialistas y expertos brasileños son apreciados en Cuba y viceversa. Las actividades puntuales y proyectos entre ambos están sujetas al Acuerdo Básico de Cooperación Científica, Técnica y Tecnológica del 18 de marzo de 1987 (fecha de entrada en vigor: 8 de junio de 1990).

Algunos de los proyectos más importantes realizados durante estos años incluyen temas de capacitación profesional, desarrollo social, minas y energía, industria agropecuaria, recursos hídricos y salud. En el ámbito de la agroindustria destacó la primera fase del proyecto de apoyo a la producción de soja y maíz en Cuba, entre la Embrapa y la Unión Agropecuaria Militar de Cuba (UAM). En esa etapa, Embrapa consolidó la utilización de una variable de semillas de soja que tienen una alta productividad y transfirió conocimiento acerca de control de plagas³⁷⁶.

³⁷⁴ Banco Mundial, *Cuba*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/cuba>, [consulta: 20 de febrero de 2013].

³⁷⁵ Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, op. cit.

³⁷⁶ Agencia Brasileira de Cooperação, *Projetos. Cooperação Sul-Sul. Cuba*, [en línea], Dirección URL: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=140&Idioma_id=1, [consulta: 20 de febrero de 2013].

Por otro lado, en temas de salud, se dotó al Hospital Universitario Abel Santamaría Cuadrado, en la ciudad de Pinar del Río, del primer Banco de Leche Humana en Cuba; además, se planean acciones en el área de las comunicaciones y de apoyo a la empresa privada³⁷⁷.

Cabe señalar que Brasil otorgó de manera importante otro tipo de cooperación, además de la técnica y científica, a otros países de la región. Por ejemplo, destaca la transferencia de tecnología que posibilitó la producción de etanol de caña de azúcar empleando los avances brasileños en ese campo. En este sentido, resaltan los acuerdos alcanzados entre Brasil y Estados Unidos en marzo de 2007, donde se concretaron apoyos para proyectos piloto de producción de biocombustibles en cuatro países de la zona: Haití, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves y El Salvador³⁷⁸.

4.5.2 Cooperación por afinidad cultural: Brasil-África.

La relación de Brasil con el continente africano se intensificó durante el gobierno de Lula da Silva. A diferencia de otras regiones, África se reposicionó en la estrategia exterior brasileña principalmente por razones de afinidad cultural entre ambos, aunque no de manera exclusiva.

Tal y como se analizó en capítulos anteriores, el entramado de relaciones afro-brasileñas tiene antecedentes que provienen desde décadas atrás. Si bien no se trataba de una estrategia novedosa, sí se multiplicaron las razones que, desde la perspectiva brasileña, motivarían este renovado interés.

Por ejemplo, José Flávio Sombra Saraiva identificó cinco puntos esenciales para justificar la renovación de la política africana. En primer lugar, afirma que se trata de una continuación de la tradición universalista e incluyente de la PEB, además de ser parte de la diversificación de vínculos necesarios en el mundo actual; en segundo sitio, habla de una “deuda histórica” de

³⁷⁷ Cfr. *Idem*.

³⁷⁸ Carlos Federico Domínguez Ávila, “Brasil, el Gran Caribe y la reconfiguración de la agenda común: tendencias desafíos y perspectivas en los primeros años del siglo XXI”, *Foro internacional*, núm. 195, XLIX, 2009, p. 78.

Brasil con el continente negro, dada la importancia de los esclavos en la conformación de su sociedad, su cultura y su economía³⁷⁹.

Como tercer punto, este autor señala la abierta voluntad de África para dialogar con Brasil y, en cuarto lugar, a las renovadas relaciones entre Portugal y Brasil, mismas que impactaron en los países africanos de lengua portuguesa³⁸⁰.

Finalmente, identifica lo que, para efectos de esta investigación, explica de mejor forma el motivo central de la reaproximación afro-brasileña. Según Sombra Saraiva este relanzamiento es el resultado de un doble cálculo. El primero, de carácter económico, sostiene que la política hacia África ayudaría a sostener el plan de Brasil de “retomar un modelo de inserción internacional de bases más nacionales, orientado hacia el desarrollo interno sustentable, generador de empleos y productivo, más que financiero”³⁸¹. De manera paralela, favorecería a otro de los objetivos de la PEB de Lula da Silva, a saber, la corrección de las brechas estructurales desde el interior de las instituciones financieras internacionales.

El segundo cálculo es de índole político. En este sentido, refuerza la idea de que Brasil tiene un proyecto real de cooperación con los países del Sur y, por lo tanto, fortalece su pretendido liderazgo frente a las negociaciones de los nuevos temas globales y la reorientación de la agenda de las mismas hacia temas de interés mutuo, como el desarrollo sustentable y la cooperación Sur-Sur³⁸². Este acercamiento político coadyuvaría a temas como la búsqueda de nuevas alianzas estratégicas y en temas más específicos como la reconfiguración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

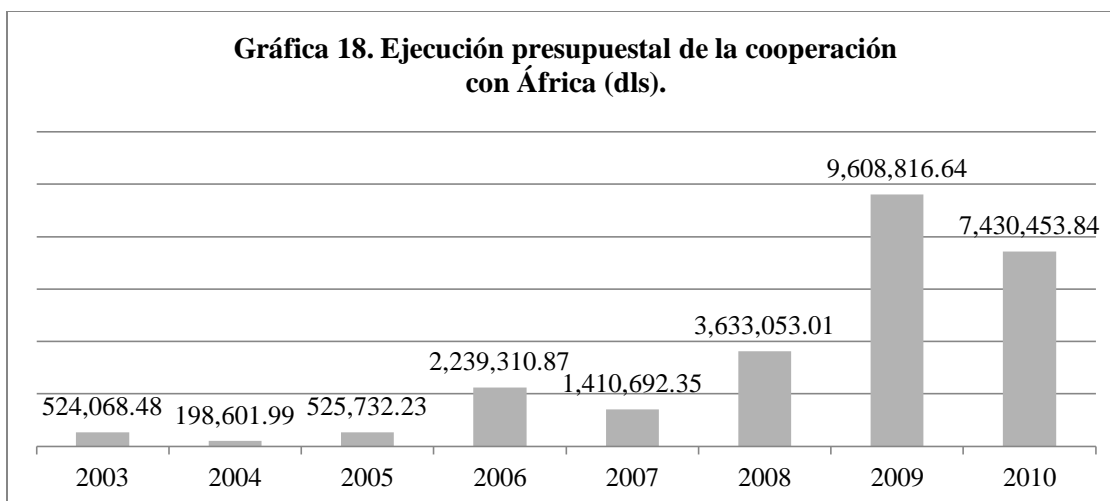
Como se puede observar, el tema de la cooperación con África figura a la vez como un instrumento viable tanto para estrechar y diversificar relaciones, como para avanzar diversos intereses de acción exterior. De esta forma, la Gráfica 18 presenta la distribución anual del presupuesto en materia de cooperación, ejercida entre los años 2003 y 2010.

³⁷⁹ Cfr. José Flávio Sombra Saraiva, “Política exterior do governo Lula: o desafio africano”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 45, núm. 2, 2002, pp. 13-14.

³⁸⁰ *Ibid.* pp. 16-17.

³⁸¹ *Idem.*

³⁸² *Ibid.* p. 15.



*La información para el año 2010 comprende hasta julio de ese año. Fuente: MRE, *Balanzo de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

Lo que la gráfica anterior pone de manifiesto es la atención que ganó el continente africano dentro de la estrategia de cooperación Sur-Sur de Brasil. En los ocho años representados en la gráfica se muestra una clara tendencia a la alza en los recursos destinados a esta región del mundo. Durante este periodo, África superó la barrera de los \$ 25 millones de dólares recibidos por concepto de CT brasileña, lo que correspondió al 40.6% de toda la cooperación de este país para esos años. Esto convirtió a los países africanos en los principales receptores de ayuda brasileña.

Prueba de ello es que para el año 2009 estos flujos experimentaron un aumento de 264.4% en relación al año 2008 y, para 2010, la previsión era alcanzar más del 100% con respecto al 2009. Cabe mencionar que estos recursos de cooperación internacional se distribuyeron entre 36 países. Entre todos los socios receptores de esta ayuda, destacan por su importancia los países integrantes del grupo conocido como Cotton-4: Benín, Burkina Faso, Chad y Malí.

La cooperación de carácter técnico prestada a este grupo de países productores de algodón tuvo el propósito de estimular el desarrollo de capacidades productivas en los mismos. Con esa intención, la propuesta de la ABC y la Embrapa tuvo como punto de partida el trabajo conjunto entre técnicos brasileños y africanos para hacer frente a los puntos de mayor fragilidad en dicha

cadena de producción: a) el control biológico de las plagas; b) el manejo integral del suelo; y c) gestión de variedades³⁸³.

No obstante la importancia de esta transferencia de conocimiento, la cooperación con estos países no cumple cabalmente con el criterio de afinidad cultural. De cualquier manera, estos países no figuran en la lista de los principales receptores africanos de CT brasileña. Esos puestos son ocupados por los países africanos de lengua oficial portuguesa: Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Angola.

Estos países integran la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP) junto con Brasil, Portugal y Timor Oriental. La cooperación entre estos países se realiza en el marco de la “*Declaração sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na Era da Globalização*”, aprobada en julio del año 2000 durante la III Reunión de Jefes de Estado en Maputo, capital de Mozambique, donde se reafirmó el compromiso de los países miembros con los valores democráticos, la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sustentable³⁸⁴.

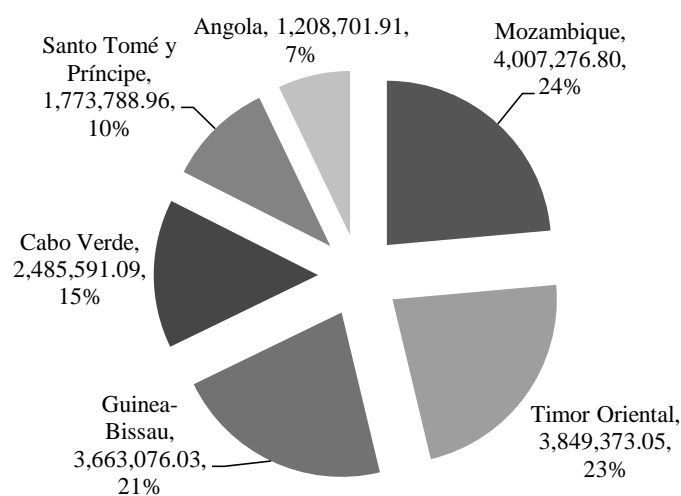
Como se denota en la declaración constitutiva de la CPLP, la cooperación en general constituye uno de los elementos esenciales de las actividades de la organización. Dado el carácter multilateral del bloque, gran parte de sus primeras iniciativas se realizó por esta vía. Si bien éstas siguen teniendo relevancia, la cooperación de carácter bilateral entre los integrantes ha ganado espacio por las facilidades operativas que ofrece dicha modalidad. En ese contexto, la cooperación técnica abarca la gran mayoría tanto de los proyectos comunitarios como entre los bilaterales.

La gráfica 19 presenta los montos destinados entre los años 2005 y 2010 a esta modalidad de cooperación brasileña otorgados a los países miembros de menor desarrollo relativo.

³⁸³ Cfr. ABC, *Projetos. Programa de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton-4*, [en línea], Dirección URL: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=77&Idioma_id=, [consulta: 21 de febrero de 2013].

³⁸⁴ La CPLP fue creada en 17 de julio de 1996, en ocasión de la I Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en Lisboa, con el objetivo de “consolidar la realidad cultural que confiere identidad propia a los países de lengua portuguesa, promover la concertación político-diplomática y estimular la cooperación, conjugando iniciativas para la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos comunitarios”. ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, octubre, 2005, p. 1.

Gráfica 19. Cooperación bilateral con países miembros de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, 2005-2010 (dls.)



Fuente: MRE, *Balanço de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

En la gráfica superior se puede apreciar como los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) dominan los montos de CT brasileña concedida bilateralmente. Sin embargo, sobresale Timor Oriental que el segundo lugar con el 22.65% del total. Por este motivo, los montos y las razones de esta situación serán analizados en el apartado siguiente.

Además de la afinidad cultural, los flujos destinados a estos países se justifican dada su clasificación en el Índice de Desarrollo Humano, donde todos ellos están ubicados en los últimos lugares, es decir, como países de Desarrollo Humano Bajo.

El principal receptor de CT brasileña en el continente africano es Mozambique. Este país es de hecho el mayor beneficiario de Brasil en este ámbito, pues concentra el 15.78% del total a nivel mundial. Según el PNUD, Mozambique está clasificado en el puesto número 184 del IDH de 2011³⁸⁵. Este país es el peor ubicado en dicha lista de todos los miembros de la CPLP.

La República de Mozambique es la segunda economía más grande entre los miembros africanos de la CPLP. Su PIB en 2011 fue de \$ 12.8 mil millones de dólares; se trata además de la nación

³⁸⁵ *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, op.cit.

más poblada entre los beneficiarios de CT brasileña, con una población total de más 23 millones de habitantes, de los cuales 54.7% vive por debajo de la línea nacional de pobreza, ya que cuenta con el ingreso *per cápita* más bajo de este grupo con \$ 470 dólares³⁸⁶.

Los datos expuestos anteriormente identifican a Mozambique como un receptor neto de AOD. Entre 2005 y 2010, este país recibió por este concepto la cantidad de \$ 10, 674,870,000.00 de dólares³⁸⁷. Durante el mismo periodo, Brasil destinó a la CT con este país \$ 4, 007,276.80 de dólares que, aunque lo ubican como el mayor receptor mundial de estos recursos, equivalen únicamente al 0.03% de la AOD en el mismo lapso.

Estos recursos fueron ejercidos en el marco del Acuerdo General de Cooperación entre los gobiernos brasileño y mozambiqueño, firmado el 15 de septiembre 1981 y promulgado el 9 de junio de 1984. A partir de dicho acuerdo, las actividades de cooperación se desarrollaron en diversas áreas, particularmente en las de educación, agricultura, salud y deporte.

En el ámbito de la educación destacaron los trabajos encaminados a contrarrestar el analfabetismo y la deserción escolar, a través de los proyectos “Programa de Alfabetización de jóvenes y adultos en Mozambique” y el de “*Bolsa-Escola em Moçambique*” respectivamente; acerca de la agricultura sobresalió el “Proyecto de apoyo al desarrollo y fortalecimiento del sector de investigación agropecuaria de la República de Mozambique”, dedicado al establecimiento institucional y operacional del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM), a partir de la experiencia de la Embrapa; en el tema del deporte los proyectos combinaron los temas de práctica deportiva con la reinserción social³⁸⁸.

Sin embargo, fue el tema de la salud en el que se concentró la mayor parte de la CT. El combate a la epidemia de VIH-Sida en África ha sido un tema recurrente en la agenda de cooperación de Brasil, por ejemplo, a través de iniciativas interregionales como la del IBSA. Con esta intención, se pusieron en marcha los proyectos “PCI-Ntwanano”, que implicó el tratamiento y la

³⁸⁶ Banco Mundial, *Mozambique*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/mozambique>, [consulta: 21 de febrero de 2013].

³⁸⁷ Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, op. cit.

³⁸⁸ ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, octubre, 2005, p. 8.

capacitación de personal médico acerca del mismo, y, de manera complementaria, el de “Estudio de viabilidad para la instalación de una fábrica de antirretrovirales”, con miras a fortalecer a la industria farmacéutica mozambiqueña³⁸⁹.

Por los montos recibidos de Brasil, el siguiente receptor más importante en África es Guinea-Bissau. Este país del oeste africano está clasificado por su nivel de desarrollo humano en el lugar número 176³⁹⁰. Según datos del año 2011, es una nación de bajo ingreso *per cápita* (\$ 600 dólares), equivalente a su PIB de \$ 973.4 millones de dólares dividido entre sus 1.5 millones de habitantes (tasa de pobreza: 55.2%)³⁹¹.

Dada esta información, Guinea-Bissau figura como un receptor de ayuda según la lista del CAD. Como tal, en el periodo 2005-2010 este país recibió por concepto de AOD \$ 695, 030,000.00 de dólares³⁹². Por otro lado, durante el mismo intervalo de tiempo, Guinea-Bissau recibió de Brasil \$ 3, 663, 076.03 de dólares en CT, es decir, una suma equivalente al 0.52% de la AOD total. Si bien parece ínfima después de la comparación, esta ayuda técnica equivalió al 14.43% de toda la CT brasileña (tercer lugar entre los once principales receptores).

Estos recursos fueron utilizados según el marco jurídico del Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica firmado entre la República de Brasil y la República de Guinea-Bissau en 1978. Las principales actividades en este ámbito fueron en materia de formación profesional, con el “Proyecto del Centro de formación profesional y promoción social en Bissau”; agricultura, con el “Proyecto de Cultivo arroz irrigado en Guinea-Bissau”; y, salud, con acciones de prevención y control del virus del Sida³⁹³.

El tercer receptor en África y quinto a nivel global más importante en el periodo 2005-2010 fue la República de Cabo Verde. Este estado insular recibió por concepto de ayuda técnica brasileña \$ 2, 485,591.09 dólares, es decir, el 9.79% de la cooperación total de Brasil en dicho periodo.

³⁸⁹ *Idem.*

³⁹⁰ *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, op.cit.

³⁹¹ Banco Mundial, *Guinea-Bissau*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/guinea-bissau>, [consulta: 21 de febrero de 2013].

³⁹² Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, op. cit.

³⁹³ ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, octubre, 2005, p. 7.

Como referencia, en el mismo periodo la AOD para este país ascendió a \$ 1, 211,120,000.00 dólares³⁹⁴.

Este país ubicado en el Atlántico tiene aproximadamente 500 000 habitantes (26.6% por debajo de la línea de pobreza); en materia macroeconómica, su PIB en 2011 alcanzó \$ 1.9 mil millones de dólares y un ingreso *per cápita* de \$ 3540 dólares (país de ingreso medio-bajo)³⁹⁵.

La cooperación entre Brasil y Cabo Verde comenzó en 1977 con la firma del Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica entre ambas naciones. A partir del año 2003, las relaciones de cooperación se intensificaron con la firma de diversos documentos complementarios con el objetivo de implementar proyectos en diversos sectores como la administración pública, el patrimonio público, la salud (combate al VIH), la educación, la formación profesional, la hotelería, la industria agropecuaria, la vivienda, el medio ambiente, los derechos humanos y las tecnologías de la información. Esta asociación fue tan intensa que, en 2007, Cabo Verde ocupaba el primer lugar en volumen de inversión de la ABC entre los países africanos receptores de esta modalidad de cooperación, situación que cambió para 2010, cuando ocupó el cuarto sitio³⁹⁶.

El cuarto sitio entre los países africanos en cuanto al monto total recibido de CT brasileña entre 2005 y 2010 corresponde a Santo Tomé y Príncipe. Este país insular, el más pequeño en términos territoriales, económicos y poblacionales³⁹⁷, fue el octavo mayor receptor a nivel mundial de este tipo de cooperación brasileña, pues recibió alrededor de \$ 1, 773,788.96 dólares, cifra que equivale al 6.99% del total.

³⁹⁴ Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, op. cit.

³⁹⁵ Banco Mundial, *Cape Verde*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/cape-verde>, [consulta: 21 de febrero de 2013]. En 2011, Cabo Verde fue clasificado en el puesto 133 de la lista del Índice de Desarrollo humano. *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, op.cit.

³⁹⁶ Cfr. ABC, *Projetos. Cabo Verde*, [en línea], Dirección URL: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=103&Idioma_id=1, [consulta: 21 de febrero de 2013].

³⁹⁷ La población de Santo Tomé y Príncipe en el año 2011 alcanzó los 168, 500 habitantes. Su PIB para el mismo año rebasó los \$ 284 millones de dólares. Cuenta con una superficie total de 1, 001 km². Banco Mundial, *Sao Tome e Principe*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/sao-tome-and-principe>, [consulta: 21 de febrero de 2013].

Santo Tomé y Príncipe es considerado un país de ingreso medio-bajo, gracias a su ingreso *per cápita* de \$ 1350 dólares y a que el 66.2% de su población vive por debajo de la línea de pobreza³⁹⁸. Esta proporción de marginación se trata de la más elevada entre los miembros de la CPLP.

Por todo lo anterior, este archipiélago localizado en el Golfo de Guinea es un destino neto de recursos internacionales. Por ejemplo, por concepto de AOD, entre 2005 y 2010 recibió \$ 233, 600,000.00 dólares³⁹⁹. A su vez, para el mismo periodo recibió de Brasil \$ 1, 773,788.96 dólares, cifra que es equivalente al 0.75% de la ayuda de los miembros del CAD.

El documento que rige las relaciones de trabajo conjunto e intercambio de experiencias entre ambos países es el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica del año de 1984. Durante la última década se incrementaron las actividades de cooperación, mismas que abarcaron sectores como la educación, la agricultura, la salud, la generación de empleos, el desarrollo y la inclusión social, etc. Entre todas ellas destacan proyectos como el de “Alfabetización solidaria”, realizado en asociación con la ONG del mismo nombre y el omnipresente de “*Bolsa-Escola*”; en la agricultura, aquellos implementados con el objetivo de mejorar la seguridad alimenticia, reducir los índices de desnutrición y aumentar la ganancia de los agricultores; y, en el ámbito de la salud, la continua lucha contra el VIH⁴⁰⁰.

Por último, como el quinto receptor regional más importante de CT brasileña, se encuentra Angola. La realidad macroeconómica de este país africano es medianamente mejor a la del resto de los países antes expuestos. Angola ostenta la economía más grande entre los cinco países analizados en este apartado, pues su PIB en 2011 superó los \$ 104 mil millones de dólares; a su vez, posee la segunda población más extensa con 19.6 millones de habitantes y un PIB *per cápita* de \$ 3830 dólares (el más alto del grupo y el único clasificado como país de ingreso medio-alto)⁴⁰¹.

³⁹⁸ *Idem.*

³⁹⁹ Banco Mundial, *Net official development assistance received (current US\$)*, op. cit.

⁴⁰⁰ ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, octubre, 2005, p. 9.

⁴⁰¹ Banco Mundial, *Angola*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/angola>, [consulta: 21 de febrero de 2013].

No obstante, este país del suroeste africano se sitúa en el lugar número 148 del Informe de Desarrollo Humano 2011⁴⁰². Por ese motivo, se constituye como un país susceptible de atraer ayuda internacional. En ese sentido, entre 2005 y 2010 recibió de los miembros del CAD la cantidad de \$ 1, 671,520,000.00 dólares⁴⁰³, al tiempo que por parte de Brasil percibió \$ 1, 208,701.91 dólares durante el mismo periodo. En razón de esta última cifra, Angola fue el noveno receptor más importante de este tipo de cooperación brasileña.

El punto de partida de la cooperación entre ambos países fue la concreción del Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica, el día 11 de junio de 1980. Cabe resaltar que, en el marco de la asociación estratégica firmada entre los presidentes José Eduardo Dos Santos y Luiz Inácio Lula da Silva, en 2010, se previó firmar un Ajuste Complementario para la implementación del *Programa Plurianual de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica Brasil-Angola 2012-2014*, el cual consiste en un total de veintidós áreas de cooperación conjunta⁴⁰⁴.

4.5.3 Cooperación por proyección política: Timor Oriental y Haití

El tercer criterio a partir del cual Brasil destina su cooperación es la posible proyección política de esas actividades. Al hablar de un objetivo de esta índole, la presente investigación hace referencia a las acciones que tienen como objetivo, explícito o implícito, el entablar, intensificar, consolidar o difundir las relaciones diplomático-cooperativas de Brasil con ciertos países o regiones, en razón de su estrategia de política exterior.

Lo anterior se lleva a cabo con una doble intención: en primer lugar, para hallar interlocutores políticos en regiones particulares y profundizar las relaciones con ellas y, aún de mayor relevancia, la presencia brasileña en las mismas; el segundo propósito precede al anterior en función de que una vez consolidada la participación de Brasil, la PEB espera encontrar eco a sus demandas y posturas internacionales.

⁴⁰² Informe [...], op. cit.

⁴⁰³ Banco Mundial, *Net oficial* [...], op. cit.

⁴⁰⁴ ABC, *Projetos. Angola*, [en línea], Dirección URL: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=102&Idioma_id=1, [consulta: 21 de febrero de 2013].

En resumen, la cooperación realizada bajo esta lógica se trata de una táctica que busca lograr el apoyo para los intereses estratégicos de Brasil en el ámbito multilateral de las relaciones internacionales, en específico en el seno de las Naciones Unidas.

Sin embargo, como se dijo al principio de este apartado, las diferentes categorías a través de las cuales se analizaron las relaciones cooperativas de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva no son rígidas ni mutuamente excluyentes. Por lo tanto, si bien la motivación política constituye el principal motor de las relaciones que se analizarán a continuación, es imposible asegurar que estén exentas de intereses de carácter económico, comercial o cultural.

En función de lo anterior, los países arquetípicos para establecer este tipo de relaciones son aquellos que conjugan, por un lado, una frágil situación socio-económica y, por otro, un alto nivel de atención internacional o el hecho de que sea objeto de algún esfuerzo multilateral de ayuda o intervención (p. ej.: misiones de paz de las NU). Dentro de la lista de los principales receptores de CT brasileña destaca la presencia de dos países que cubren el perfil mencionado: Timor Oriental y Haití.

Por su importancia, el primer caso que despunta en esta lista es Timor Oriental. Este país estuvo clasificado en 2011 en el puesto número 147 según el Informe de Desarrollo Humano⁴⁰⁵. Entonces, se trata de un país de desarrollo humano bajo y de ingreso medio-bajo, pues su PIB *per cápita* corresponde a \$ 2730 dólares, resultante de contar con un PIB de \$ 1.054 mil millones de dólares y una población total de 1.176 millones de habitantes (49.9% por debajo de la línea de pobreza)⁴⁰⁶.

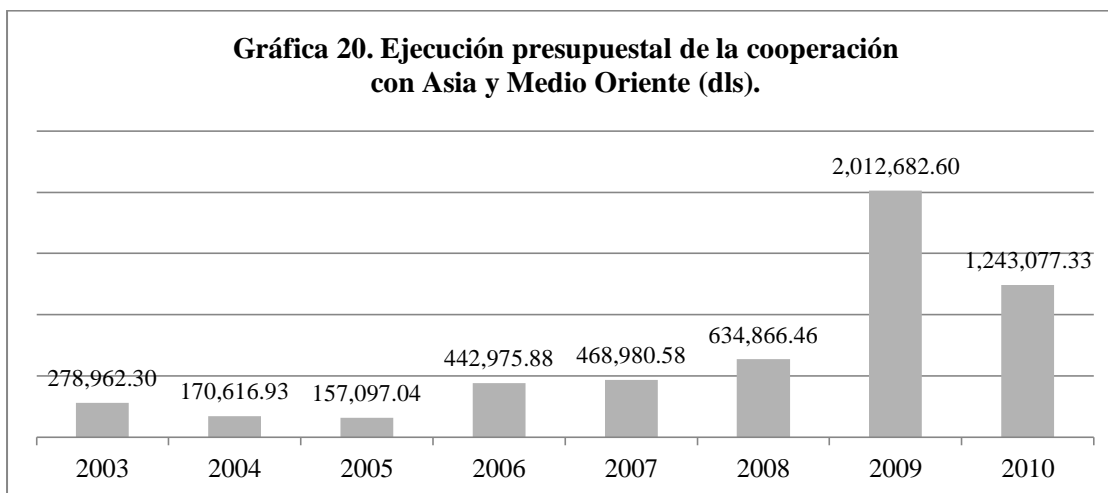
Por su fragilidad socio-económica, el país es un receptor recurrente de ayuda extranjera. Por ejemplo, por concepto de AOD, entre 2005 y 2010 recibió \$ 1, 457,580,000.00 dólares⁴⁰⁷. Por su parte, la cooperación para el desarrollo de *Timor-Leste* (nombre en portugués) otorgada por

⁴⁰⁵ Informe [...], op. cit.

⁴⁰⁶ Banco Mundial, *Timor-Leste*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/timor-leste>, [consulta: 22 de febrero de 2013].

⁴⁰⁷ Banco Mundial, *Net oficial* [...], op. cit.

Brasil queda incluida geográficamente en la cooperación relativamente marginal que éste destina a la región de Asia y Medio Oriente (Gráfica 20).



*La información para el año 2010 comprende hasta julio de ese año. Fuente: MRE, *Balanzo de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

La gráfica anterior presenta la distribución del presupuesto asignado a la cooperación con países asiáticos. Según la misma, entre 2003-2010 la región recibió de Brasil \$ 5, 409,259.12 dólares. Para dimensionar esta cantidad cabe decir que tan sólo Mozambique recibió un monto similar por concepto de CT brasileña en el mismo periodo. Además, la cooperación con Asia se fragmentó entre un mayor número de receptores, pues se distribuyó entre once países además de Timor Oriental (Afganistán, Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Corea del Norte, Filipinas, Kazajistán, Líbano, Nepal, Palestina y Vietnam)⁴⁰⁸.

Entonces, el también miembro de la CPLP, es el principal receptor asiático de CT. Esto se explica dadas las circunstancias de la historia reciente del país, además de la afinidad cultural que tiene con Brasil. Esta ex-colonia portuguesa localizada en el sureste asiático ocupa la mitad oriental de la isla de Timor (la parte occidental es una provincia de Indonesia). Este país proclamó su independencia de Portugal el 28 de noviembre de 1975; sin embargo, el mismo año tropas indonesias ocuparon el país anexándolo a su territorio, hecho que marcó el inicio, sobre

⁴⁰⁸ MRE, *Balanzo de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

todo en foros internacionales, de un largo periodo de lucha por la recuperación de la independencia⁴⁰⁹.

Finalmente, luego de un plebiscito promovido por las NU, los timorenses aprobaron la independencia del país el 30 de agosto de 1999. Posteriormente, entre los años 2000 y 2002, la misma organización estableció y condujo la administración transitoria del país por medio de la *United Nations Transitory Administration in East Timor* (UNTAET), la cual estuvo a cargo del brasileño Sergio Vieira de Mello⁴¹⁰.

Gracias al cargo de este diplomático, la participación brasileña fue una constante durante todo ese periodo. Tal y como se ha dicho, como parte de su estrategia de inserción internacional, Brasil ha venido participando en operaciones de mantenimiento de la paz. En el caso de la UNTAET, Brasil contribuyó y mantuvo presencia en el país mediante contingentes militares y agentes de policía⁴¹¹.

Dichas aportaciones fueron complementadas desde esos años con cooperación técnica. La primera misión de la ABC tuvo lugar en 1999, en la que se definieron áreas con potencial para la prestación de este tipo de cooperación, derivando en que, en el año 2000, se firmara un Protocolo de Cooperación Técnica entre el gobierno brasileño y la UNTAET⁴¹².

El 20 de mayo de 2002 la independencia de la República Democrática de Timor Oriental fue formalmente restaurada y la UNTAET cedió el poder al primer gobierno constitucional del país. Después de este acontecimiento la cooperación de Brasil se formalizó en enero de 2005 con la promulgación del Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre ambos países.

En una década de CT, la evolución ha ido en ascenso (Gráfica 21). Entre 2003 y 2010, el presupuesto total destinado en esta materia hacia Timor Oriental fue de un total de

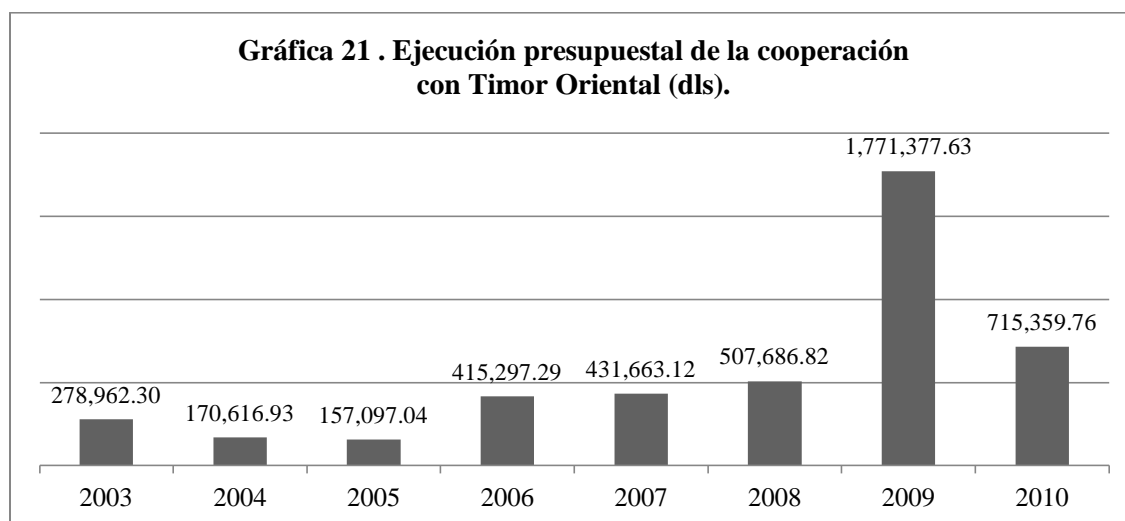
⁴⁰⁹ Según estimaciones, la confrontación armada por la causa timorense supuso la pérdida de un tercio de la población. *Cfr.* Manuel Montobbio, “Timor Lorosae: la gestación de un Estado”, *Política Exterior*, vol. 16, núm. 87, mayo-junio, 2002, p. 50.

⁴¹⁰ ABC, *Via ABC*, Brasflia, Coordenação General de Cooperação e Informação, noviembre, 2005, p. 1.

⁴¹¹ *Ibid.* p. 2.

⁴¹² ABC, *Via ABC. Parcerias para o desenvolvimento. Todos ganham*, Brasflia, Coordenação General de Cooperação e Informação, edición especial, 2006, p. 10.

\$ 4, 448,060.89 dólares. La importancia de la cooperación con Timor es tal que ésta prácticamente concentra el 75% de la CT brasileña para Asia y el 15.16% a nivel global.



*La información para el año 2010 comprende hasta julio de ese año. Fuente: MRE, *Balanço de Política Externa 2003-2010*, op. cit.

Los datos expuestos en la gráfica superior evidencian una clara tendencia casi constante (con excepción de los años 2004 y 2005) a la alza. Los flujos de recursos se ven incrementados considerablemente después de la firma de acuerdo bilateral en materia de CT. La relevancia de la prestación de cooperación de este tipo colocó a Timor Oriental como el segundo receptor de CT brasileña entre los miembros de la CPLP y, al mismo tiempo, a nivel mundial.

Las actividades en esta vertiente de cooperación se dieron en diversas áreas temáticas. Se realizaron actividades en los sectores tradicionales donde Brasil acumula una vasta experiencia como donador, a saber, salud, educación, agricultura y formación profesional y, paralelamente, debido a las necesidades específicas del contexto timorense, en temas como el fortalecimiento del poder judicial en Timor Oriental y la reintroducción del portugués⁴¹³.

⁴¹³ Resulta significativo que, a pesar de integrar la CPLP y, por tanto, ser sujeto de cooperación por afinidad cultural por parte de Brasil, en Timor Oriental apenas existe un 10% de luso-parlantes, no obstante que el portugués es uno de los dos idiomas oficiales del país. ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, noviembre, 2005, p. 2.

En resumen, la cooperación con Timor Oriental sustentó las posturas defendidas por Brasil en el ámbito multilateral. Según las líneas de acción que se definieron a lo largo de los capítulos previos, para la PEB es importante abrir espacios de negociación y actuación para los países emergentes. La consolidación de ese discurso se vio reforzada considerablemente al prestar cooperación y formar parte de misiones internacionales en países con fragilidad estatal en regiones tan distantes a Brasil como el sureste asiático.

En ese sentido, el otro beneficiario que puede ser incluido dentro de esta lectura política de la CT brasileña durante el gobierno de Lula da Silva es Haití. Este país caribeño ha sido desde hace mucho tiempo un receptor de ayuda exterior. La precaria situación socio-política y económica de esta isla, aunada a las recurrentes catástrofes naturales que la azotan, hacen de este país un foco constante de atención internacional.

Haití es el país más atrasado del continente americano. Como tal, se caracteriza por ser un país de ingreso bajo (\$ 700 dólares de PIB *per cápita*); por estar numerosamente poblado (10.1 millones de habitantes); por tener una tasa de pobreza superior al 77% entre sus habitantes; y por tener un PIB que ascendía en 2011 a \$ 7.3 mil millones de dólares⁴¹⁴.

Por su nivel de desarrollo humano, Haití está clasificado en el puesto número 184⁴¹⁵. Con el objetivo de paliar dicha situación y de responder a las emergencias humanitarias que lo han aquejado recientemente, entre 2005 y 2010 Haití recibió \$ 6, 805,340,000.00 dólares⁴¹⁶ por concepto de AOD. Sus principales donantes bilaterales para esos años han sido los Estados Unidos (50.8%), Canadá (22.4%), España (8.9%), Francia (6.6%), Japón (2.8%), Noruega (2.2%) y otros países (6.2%)⁴¹⁷. La relevancia de esta ayuda es tal que en el año 2010 la AOD total equivalió al 45.52% del Producto Nacional Bruto (PNB) haitiano de aquel año⁴¹⁸.

⁴¹⁴ Banco Mundial, *Haiti*, [en línea], Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/haiti>, [consulta: 22 de febrero de 2013].

⁴¹⁵ *Informe [...]*, op. cit.

⁴¹⁶ Banco Mundial, *Net oficial [...]*, op. cit.

⁴¹⁷ Dirección URL: <http://www.aidflows.org/>, [consulta: 22 de febrero de 2013].

⁴¹⁸ *Idem*.

A pesar de esto, la misma situación de inestabilidad le ha acarreado la interrupción ocasional de estos flujos de ayuda. Por ejemplo, a partir del año 2000, con motivo de las supuestas irregularidades en sus elecciones legislativas, diversos donantes internacionales, entre ellos los EU y la UE, suspendieron prácticamente toda su ayuda financiera al país, lo que, aunado a la suspensión de créditos, degeneró en la elevación de los tipos de interés, la falta de inversiones en sectores básicos e infraestructura y un elevado déficit comercial⁴¹⁹.

Por su parte, en la relación diplomático-cooperativa entre Brasil y Haití se pueden distinguir aspectos que bien pueden clasificarla en cualquiera de los tres criterios para prestar cooperación analizados en este apartado. Por un lado está el factor geográfico dada su relativa cercanía. En un segundo lado se pueden encontrar rasgos similares que vinculan a ambos países, en razón sobre todo de la historia y la cultura, derivados de sus raíces africanas en común.

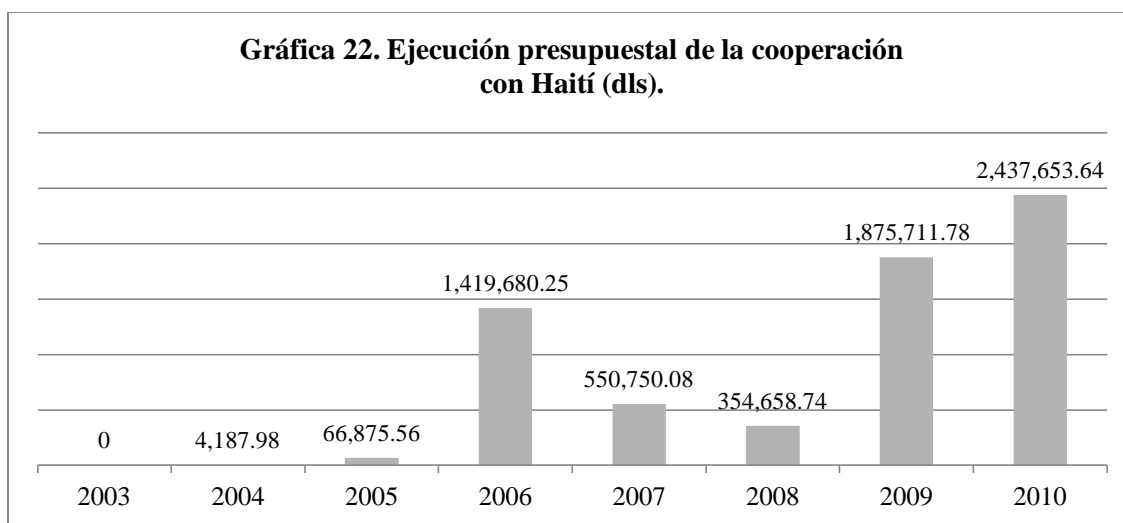
Sin embargo, para efectos de esta investigación son los factores de la proyección política y la visibilidad los elementos más significativos en la definición de esta relación bilateral. Ambas naciones mantienen relaciones diplomáticas desde 1928, no obstante, en la última década la relación bilateral adquirió una mayor densidad en razón de los eventos ocurridos en Haití en estos años.

Sin lugar a dudas, la participación activa de Brasil en el establecimiento y operación de la MINUSTAH, analizada con anterioridad, significó un renovado impulso para la relación. Esta operación de paz tuvo como objetivo contribuir a la consolidación del diálogo político interno haitiano y evitar los conflictos internos y, por tanto, la pérdida de vidas humanas. Así, Brasil asumió el control militar de la misión bajo las órdenes del General Augusto Heleno Pereira Ribeiro, que se desempeñó al mando de un contingente de aproximadamente 1200 hombres de sus fuerzas armadas⁴²⁰.

⁴¹⁹ Cfr. Wladimir Valler Filho, "Brasil-Haití: una cooperación para el desarrollo y la reconstrucción", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, núm. 22, 2008, p. 81.

⁴²⁰ ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, diciembre, 2005, p. 1.

Sin embargo, no toda la ayuda brasileña adoptó la modalidad de logística militar. En la Conferencia de Donantes para Haití, realizada en Washington en julio del año 2004, la delegación de Brasil anunció el envío de una primera misión multidisciplinaria, coordinada por la ABC e integrada por diversos Ministerios e Instituciones asociadas, compuesta por especialistas en los campos de la agricultura, la salud, el saneamiento público, la justicia, la defensa civil, la infraestructura, la educación, los deportes y el desarrollo social con el objetivo de identificar áreas de cooperación y proyectos potenciales en el corto plazo⁴²¹. A partir de ese momento el presupuesto de la ABC para la CT con Haití fue incrementándose año con año (Gráfica 22).



*La información para el año 2010 comprende hasta julio de ese año. Fuente: MRE, Balanço de Política Externa 2003-2010, op. cit.

La gráfica muestra el énfasis de la cooperación brasileña, sobre todo después del inicio de la MINUSTAH. A partir de ese momento, los años más relevantes en términos de los montos destinados a Haití corresponden a los años en que alguna emergencia natural aquejó al país (temporada de huracanes en 2008 y el terremoto de 2010). En su conjunto, el presupuesto dedicado a Haití durante estos años alcanzó los \$ 6, 709,518.03 dólares por concepto de CT brasileña. Dicha cantidad lo ubicó como el cuarto receptor más importante de estos recursos a nivel mundial y el primero entre los países del continente americano.

⁴²¹ Cfr. *Idem*.

Esta modalidad de cooperación está amparada por el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica firmado el 15 de octubre de 1982 y que no fue promulgado sino hasta el 24 de noviembre de 2004. En el Programa de Cooperación que acompañó a dicho documento se incluyeron proyectos en diversas áreas. Entre ellos destacaron en la agricultura el de “Transferencia de tecnologías en el sistema de producción y procesamiento del caju” (una variedad de fruta desarrollada en Brasil) y el de “Desarrollo de la cultura de la mandioca”; en el deporte, el de “Inserción social por la práctica deportiva”; además se realizaron proyectos orientados a capacitar a policías haitianos, recuperar la infraestructura carretera, transmitir técnicas para el tratamiento y la prevención del cólera y para construir cisternas para la captación de agua de lluvia, entre otros⁴²².

Pese a la importancia de todas estas acciones, la cooperación brasileña con Haití no se limitó al ámbito bilateral. Además de iniciativas y proyectos llevados a cabo en esa vertiente, Brasil introdujo un mecanismo inédito de triangulación para el desarrollo de proyectos con países como Canadá, España, Alemania, Argentina y con organismos como el Banco Mundial, la FAO, la UNICEF y el Fondo del IBSA⁴²³. Aunque este tipo de actividades triangulares con Haití exceden los márgenes trazados para esta investigación, es cierto que éstas revelan la complejidad de la estrategia de cooperación internacional de Brasil.

Contrario al planteamiento inicial de esta tesis, esta diversificación de vertientes de cooperación refleja la amplitud de caminos a través de los cuales Brasil prestó su ayuda. En este sentido, la cooperación de índole técnica fue un instrumento complementario de estrategias brasileñas aún más amplias de política exterior. De esta forma, los casos de Haití y Timor Oriental, por ejemplo, quedan enmarcados en una política más extensa concerniente a la participación brasileña en operaciones de las NU. Desde 1957 Brasil ha participado en veintiséis de esas operaciones, con aproximadamente 20 mil militares organizados en contingentes o en calidad de observadores⁴²⁴.

⁴²² ABC, *Haiti*, [en línea], Dirección URL: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=142&Idioma_id=1, [consulta: 22 de febrero de 2013].

⁴²³ Cfr. W. Valler Filho, *op. cit.*, pp.83-85.

⁴²⁴ IPEA, ABC, *op. cit.*, p. 45.

Como parte de esta estrategia de inserción en las organizaciones multilaterales, en el periodo 2005-2009 (es decir, el gobierno de Lula da Silva) Brasil participó con 2 247 militares y policías en 13 operaciones de este tipo, las cuales fueron: Chipre (UNFICYP), Costa de Marfil (Unoci), Etiopía y Eritrea (UNMEE), Haití (MINUSTAH), Kosovo (UNMIK), Liberia (Unmil), Nepal (Unmin), República Centroafricana y Chad (MINURCAT), República Democrática del Congo (Monusco), Sudán (Unmis) y tres en Timor Oriental (UNMISSET/Unotil/UNMIT)⁴²⁵.

Con respecto a esta información resulta relevante subrayar dos factores. El primero es que, entre estas misiones, únicamente en el caso haitiano y timorense se puede hablar de una estrategia integral de cooperación complementada con importantes recursos de CT. El segundo factor a destacar es el presupuesto dedicado a este tipo de operaciones, a la luz de los montos dedicados a otros tipos de cooperación, principalmente la CT (Cuadro 20).

Cuadro 20. Recursos brasileños dirigidos a cooperación internacional para el desarrollo (2005-2009).

Modalidad	Recursos (millones de reales)	Recursos (millones de dólares)	% con relación al total
Asistencia humanitaria	155.30	79.10	5.55
Becas de estudio para extranjeros	284.07	138.74	9.73
Cooperación técnica	252.63	125.69	8.81
Contribuciones para organizaciones internacionales	2,206.50	1,082.70	75.91
Subtotal*	2,898.50	1,426.23	
Participación en misiones de paz de NU	613.60	312.20	17.96
Total	3,512.10	1,738.43	

*Según este informe, la CID de Brasil incluye a la asistencia humanitaria, las becas de estudio para extranjeros, la cooperación técnica y científica y las contribuciones para organizaciones internacionales. Fuente: IPEA, ABC, *op.cit.* pp. 20-21.

En primer lugar, cabe señalar que la información disponible hasta la edición final de esta investigación corresponde al periodo 2005-2009. Con base en los datos recabados por el *Instituto*

⁴²⁵ *Idem.*

de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y la ABC, aunque sesgados metodológicamente, se puede identificar una clara tendencia en los porcentajes de cooperación internacional de Brasil, por lo que no es posible presuponer una diferencia radical respecto al periodo objeto del presente estudio (2003-2010) y, por lo tanto, un impacto drástico en los resultados del mismo.

Tras comparar los montos presentados en el cuadro anterior se puede afirmar que las misiones de paz gozaron de una relevancia significativa. Según los datos recaudados por el IPEA y la ABC, entre 2005 y 2009 este tipo de operaciones recibieron por parte del presupuesto brasileño \$ 312.20 millones de dólares, cantidad que equivale al 17.96% de toda la CID concedida por Brasil en esos años. Esta modalidad por sí sola recibió el doble de los montos totales destinados a la cooperación técnica y las becas de estudio para extranjeros, además de casi cuadruplicar aquellos dirigidos a la asistencia humanitaria. Entonces, por su parte, estas aportaciones a misiones de paz constituyen un elemento más en un planteamiento multifacético de ayuda exterior de Brasil.

En este marco, el Cuadro 20 pone de manifiesto la situación del resto de modalidades incluidas en la CID brasileña. En él se distinguen dos realidades: la primera es la proporción marginal que tuvo la cooperación bilateral de carácter técnico y científico con \$ 125.69 millones de dólares (8.81%); y, la segunda, muestra que fue la vía multilateral de cooperación la que concentró un mayor esfuerzo presupuestal con \$ 1 082.70 millones de dólares, es decir, el 75.91% del total.

En otras palabras, de los \$ 1,426.23 millones de dólares totales en materia de cooperación brasileña, las tres cuartas partes fueron desembolsadas en contribuciones a organizaciones internacionales como la OEA, la ONU y sus organismos especializados –OMS, Organización Panamericana de la Salud (OPAS), FAO, OIT, el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) –, entre otras. Además, en esta cantidad se incluyen aportaciones a bancos internacionales y fondos regionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su Fondo de Operaciones Especiales (FOE), el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y su Fondo Africano de Desarrollo (FAD) y el Fondo de Convergencia Estructural y de Fortalecimiento Institucional del Mercosur (Focem)⁴²⁶.

⁴²⁶ Cfr. *Ibid.* pp. 38-41.

Si bien esta información no confirma la hipótesis inaugural, según la cual se privilegió el enfoque bilateral de las relaciones diplomático-cooperativas de Brasil con los países en desarrollo, sí lo hace respecto a la aludida correlación entre los recursos brasileños otorgados a la CID y la búsqueda de efectos favorables a sus intereses.

En suma, todo el esfuerzo de cooperación significó una inversión por parte del gobierno brasileño y sus instituciones. Dicha apuesta rindió resultados en diversas áreas de la agenda de PEB a corto, mediano y largo plazo, mismos que serán analizados en el siguiente apartado.

4.6 Los dividendos político-económicos de la cooperación técnica brasileña en el eje Sur-Sur.

La complejidad del mundo contemporáneo obliga a replantear la dinámica de las relaciones internacionales. Así lo reconoce Bernardo Sepúlveda cuando afirma que “un sistema en transformación, interno y externo, obliga a plantear una nueva estrategia que se ajuste a una nueva realidad, y a utilizar nuevos instrumentos políticos para alcanzar los objetivos deseados⁴²⁷”.

En este sentido, la política de cooperación está claramente supeditada a la política exterior de cualquier Estado. La mayor o menor coordinación entre ambas determina en gran medida su utilidad como herramienta para alcanzar objetivos en las relaciones internacionales de un país. Con respecto a esto, Manuel de la Iglesia Caruncho identifica tres modelos posibles de relación entre estas dos variables.

En el primero, la política de cooperación se constituye notoriamente como un instrumento al servicio de la política exterior (p. ej. EU a través la USAID); en el segundo, la política de CID es tan sólo un elemento no subordinado, entre muchos, que definen en carácter de los planteamientos exteriores misma que resulta coherente con el objetivo de desarrollo; por último,

⁴²⁷ Bernardo Sepúlveda Amor, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado”, en Emilio O. Rabasa (Coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 30, [en línea], Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1588>, [consulta: 12 de abril de 2012].

en el tercer modelo la política de cooperación influye en las demás políticas públicas convirtiéndose en un política de desarrollo (p. ej. países nórdicos)⁴²⁸.

En este sentido, resulta muy complejo catalogar a la política de cooperación de Brasil. Su planteamiento frente al tema no permite distinguir tajantemente características que lo encuadren rígidamente en uno u otro modelo. Sin embargo, con base en lo argumentado a través de los capítulos anteriores, se puede deducir que el caso brasileño de cooperación internacional se aproxima más a una combinación entre el primero y el segundo modelo.

Como se ha señalado repetidamente a lo largo de esta investigación, durante los mandatos de Lula da Silva la política de cooperación, en particular la de CT, fue utilizada como un instrumento recurrente dentro de las estrategias de PEB para iniciar, profundizar y consolidar los lazos con otros países en desarrollo. A la vez, buscó atraer la atención de los países desarrollados frente a esta postura solidaria, en un intento por ganar credibilidad y tener argumentos al momento de reclamar un lugar más relevante en el escenario internacional. Si bien los montos destinados a este instrumento no son ni remotamente equiparables a los concedidos por los Estados Unidos a sus aliados, el uso político de los mismos es igual de explícito, aunque sus intereses también son más moderados.

Por otro lado, de acuerdo con los modelos expuestos por De la Iglesia, el segundo modelo implica una posición relativamente autónoma de la CID respecto a la política exterior. En el caso de Brasil se sabe que es la ABC la instancia que, aunque depende presupuestariamente del Ministerio de Relaciones Exteriores, coordina, negocia, aprueba y evalúa la CT internacional del país. De este modo, la política de cooperación de Brasil contribuyó a definir el carácter de las relaciones bilaterales y multilaterales del país, aunque como parte de un conglomerado más complejo de instrumentos.

⁴²⁸ Manuel de la Iglesia Caruncho, “Política exterior y política de cooperación: ¿amistades peligrosas?, *Nombres propios*, Fundación Carolina, 20 de abril de 2011, [en línea], Dirección URL: <http://www.redcarolina.net/noticias/item/1510-politica-exterior-y-politica-de-cooperacion-c2bfamistades-peligrosas-nuevo-articulo-de-nombres-proprios.html>, [consulta: 20 de enero de 2012].

Por último, cabe señalar que el caso de Brasil está todavía muy alejado del tercer modelo (política de desarrollo). Además de la relevancia cuantitativa y cualitativa de la ayuda que prestan, los países que se incluyen en este esquema se distinguen por procurar que otras de sus políticas públicas impacten de manera positiva en el desarrollo internacional o, por lo menos, que no lo perjudiquen⁴²⁹.

La CT es un instrumento político tanto por la intención con la que se utiliza como por los resultados que ofrece. El mismo Bernardo Sepúlveda plantea que si bien la política exterior se ha empleado como una palanca para el desarrollo doméstico y para atraer beneficios económicos, “su destino fundamental es de índole política, identificando los fines que se propone alcanzar el Estado en su relación internacional y determinando las estrategias y los instrumentos necesarios para cumplir esos fines”⁴³⁰.

En este sentido el objetivo que reviste la mayor importancia política para Brasil es la obtención de un lugar permanente en el CS de las NU. Las negociaciones sobre esa posibilidad siguen llevándose a cabo mediante el análisis de diversos proyectos presentados por grupos de países con intereses definidos al respecto. Algunos de esas propuestas fueron analizadas en capítulos anteriores, con un énfasis particular en aquellos que provienen de la diplomacia brasileña o de sus aliados.

Si bien no se ha concretado ningún logro absoluto en pro de este objetivo, Brasil ha tenido avances parciales en su posicionamiento al interior de este Consejo. Estos logros se han dado en función de dos elementos fundamentales de la PEB de Lula da Silva analizados con anterioridad: la cooperación técnica prestada a un importante número de países en desarrollo y su participación en misiones de Naciones Unidas. Fue gracias al énfasis en estos dos mecanismos, que durante el gobierno de Lula da Silva, Brasil fue electo en dos ocasiones para ocupar un lugar

⁴²⁹ El impacto de estas políticas públicas es evaluado por el *Center for Global Development* en Washington, mediante el “Índice de compromiso con el desarrollo” que anualmente califica a los países más ricos del mundo en función del esfuerzo que realizan en siete ámbitos de políticas que son importantes para los países en desarrollo: cooperación, comercio, inversión, migración, medio ambiente, seguridad y tecnología. En el informe para 2012 Dinamarca, Noruega y Suecia figuraron en los tres primeros puestos del listado. David Roodman, *Commitment to Development Index 2012*, Center for Global Development, [en línea], Dirección URL: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426572/>, [consulta: 27 de febrero de 2013].

⁴³⁰ *Ibid.* p. 31.

como miembro no permanente. La primera elección la consiguió el 23 de octubre de 2003, durante la 58ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, junto a Argelia, Benín, Filipinas y Rumania para desempeñar sus labores durante un periodo de dos años, a partir del 1º de enero del 2004. En aquella ocasión resultó electo con 177 votos a favor, cuatro abstenciones y un voto para Argentina⁴³¹.

La segunda ocasión que resultó electo tuvo lugar seis años después, el 15 de octubre del año 2009, durante la 64ª Sesión de la Asamblea General. En esta sesión la votación final a favor de Brasil fue de 182 votos, por 7 abstenciones y un voto para Venezuela; habiendo superado la mayoría requerida de tres cuartos de los votos, Brasil asumió su lugar el 1º de enero de 2010 junto con Bosnia Herzegovina, Gabón, Líbano y Nigeria⁴³².

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea General, capítulo XII referido a las Sesiones Plenarias, en el artículo 92 se estipula que todas las votaciones se efectuarán por votación secreta y que no se presentarán candidaturas⁴³³. Por este motivo resulta imposible saber la forma en que cada país efectuó su sufragio. Sin embargo, dada la aplastante mayoría que votó afirmativamente se puede dar como un hecho que todos los países en desarrollo beneficiados por la CT brasileña optaron por Brasil.

La elección de estos miembros temporales se hace de manera relativamente rotativa entre los miembros de cada bloque regional. De esta forma, Brasil compitió únicamente contra los países del grupo latinoamericano y del Caribe. Esta información no resulta concluyente para asegurar que el voto favorable a Brasil fue influido total o parcialmente por los programas brasileños de cooperación.

⁴³¹ General Assembly, *Press Release. GA/10181. Fifty-eighth General Assembly Plenary*, Department of Public Information, 23 de octubre de 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10181.doc.htm>, [consulta: 20 de febrero de 2012].

⁴³² General Assembly, *Press Release. GA/10871. Sixty-fourth General Assembly Plenary*, Department of Public Information, 15 de octubre de 2009, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10871.doc.htm>, [consulta: 20 de febrero de 2012].

⁴³³ Naciones Unidas, *Reglamento de la Asamblea General*, [en línea], Dirección URL: http://www.un.org/es/ga/about/ropga/ropga_plenary.shtml, [consulta: 20 de febrero de 2012].

Los sufragios para el CS responden a procesos negociación entre las diferentes delegaciones. Sin embargo, es válido suponer que la decisión de cada país obedece a los intereses propios que persiga éste en el plano internacional y que esté sujeta al apoyo de terceros países en la búsqueda de esos objetivos (p. ej. apoyo político o militar, recursos de ayuda para el desarrollo, acuerdos comerciales, préstamos, flujos de inversión o, tal vez, programas de capacitación y de intercambio de experiencias técnicas y científicas).

Aunque es imposible determinar y comprobar las razones que decidieron las votaciones en los años en que Brasil fue electo, sí es posible señalar que éstas significaron un hecho sin precedentes en la historia diplomática de Brasil. Las participaciones brasileñas en el CS han sido numerosas. Entre 1945 y 2012, Brasil ha sido electo en diez ocasiones como miembro no permanente de este Consejo, es decir, ha sido parte del mismo durante 20 años. Sin embargo, la administración de Lula da Silva ha sido la única en lograr dos elecciones durante el tiempo en que ocupó la presidencia de Brasil. Además, cabe señalar que algunos de los socios receptores de CT brasileña también han dado su aprobación a propuestas de ampliación del Consejo que incluyen a Brasil⁴³⁴.

El apoyo al proyecto de inserción brasileña en el contexto multilateral también se ha extendido a otras organizaciones. El sustento por parte de sus socios en materia de cooperación se ha traducido en casos concretos. Por ejemplo, en 2011, la elección del brasileño José Graziano da Silva como Director General de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) fue precedida de una campaña de financiación de programas para la producción de biocombustibles

⁴³⁴ La iniciativa para incluir a Alemania, Japón, India y Brasil (conocidos como el G-4) contempla aumentar en seis los miembros permanentes del CS (el G-4 más dos Estados africanos) y en cuatro los no permanentes. El proyecto de resolución A/59/L.64 fue presentado el 6 de julio del 2005 y fue copatrocinado por Alemania, Afganistán, Bélgica, Bután, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Honduras, India, Islandia, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Polonia, Portugal, Tuvalu y Ucrania, además de Brasil, Haití y Paraguay. Asimismo, el 11 de septiembre de 2007 un grupo de países proclives al G-4 presentó el proyecto A/61/L.69 que agregó una cláusula relativa al mayor acceso al Consejo a islas y pequeños países a la propuesta de expansión antes referida. Este proyecto fue presentado por Brasil, Cabo Verde, Haití, Benín, Bután, Congo, Fiji, Granada, India, Islas Salomón, Jamaica, Liberia, Mauricio, Nauru, Nigeria, Palau, Papúa Nueva Guinea, San Vicente y las Granadinas, Seychelles y Sudáfrica. Juan Pedro Sepúlveda, Jorge Riquelme, “La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 230, noviembre-diciembre, 2010, p. 29, [en línea], Dirección URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3738_1.pdf, [consulta: 12 de enero de 2012].

en beneficio de países de la costa occidental africana, con el objetivo de obtener el apoyo de estos para la consolidación de las posiciones internacionales de Brasil⁴³⁵.

Por otro lado, durante la administración de Lula da Silva la CT prestada a países en desarrollo también ofreció otro tipo de réditos más allá de tema políticos. Aunque teóricamente este tipo de cooperación no envuelve intereses económicos directos, la economía de Brasil también se benefició de los programas de entrenamiento y asesoría técnica brindados por el país y, en general, de la diversificación de relaciones diplomáticas. Como prueba de ello, este hecho se ve reflejado en el incremento sustancial del intercambio comercial entre Brasil y sus socios receptores de CT analizados en la presente investigación (Cuadro 21).

Cuadro 21. Balanza comercial de Brasil con los principales receptores de CT brasileña (millones de dólares).

Puesto según porcentaje de CT recibida	2003	2009	2010 (ene-mar)	Puesto según incremento comercial
1. Mozambique	6.64	105.99	8.96	5
2. Timor Oriental	0.10*	1.41	0.10	10
3. Guinea-Bissau	0.25	11.6	2.47	8
4. Haití	31.4	32.1	26	11
5. Cabo Verde	8.97	29.6	5.73	7
6. Paraguay	575.5**	1098.5	395.8	2
7. Guatemala	163.79	194.74	56.99	6
8. Santo Tomé y Príncipe	0.13	5.71	0.10	9
9. Angola	136.9	1195.2	18.1	1
10. Uruguay	-132.07	119.73	-47.86	3
11. Cuba	47.2	223.8	33.3	4

*Datos para 2005. **Datos para 2004. Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Relaciones Exteriores. MRE, *Temas políticos e relações bilaterais*, [en línea], Dirección URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais>, [consulta: 27 de marzo de 2013].

El cuadro superior pone de manifiesto el considerable crecimiento relativo del comercio de Brasil con los principales países destino de su CT. En todos los casos, Brasil mejoró el saldo de su balanza comercial con estos países. Si bien en su mayoría estos flujos comerciales tienen un

⁴³⁵ Claudia Antunes, “Brasil busca apoio político financiando etanol na África”, *Folha de São Paulo*, Mundo, 7 de octubre de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0710201011.htm>, [consulta: 26 de marzo de 2013]. El éxito en términos políticos de la cooperación técnica brasileña se refleja también en la reciente elección del candidato brasileño, Roberto Azevedo, para dirigir la OMC. De acuerdo con el MRE, Azevedo obtuvo el apoyo de 89 (la mayoría países africanos y en desarrollo) de los 159 países miembros. Nicolas Bourcier, *The Guardian*, “World News”, martes 21 de mayo de 2013, Dirección URL: <http://goo.gl/yYs5n>, [consulta: 23 de mayo de 2013].

impacto limitado respecto a su contribución a la economía de Brasil, los datos anteriores permiten identificar una clara correlación entre la cooperación prestada y un alza en los dividendos comerciales para Brasil.

Los países cuya balanza comercial favorable a Brasil registró un superávit mayor en el 2009 respecto al 2003 (en orden de importancia) fueron Angola, Paraguay, Uruguay, Cuba, Mozambique, Guatemala, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental y Haití. Al respecto, se puede inferir que para el caso de sus socios del Mercosur este aumento puede ser atribuido a la dinámica interna del mismo bloque.

Sin embargo, es importante destacar los aumentos significativos de algunas de estas balanzas superavitarias. Por ejemplo, el saldo de la balanza con respecto a Guinea-Bissau pasó de \$ 250 mil dólares a más de \$ 11 millones a favor de Brasil. En ese sentido, de acuerdo con el incremento en las ganancias para Brasil, las relaciones con mejores réditos fueron con Guinea-Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Mozambique, Timor Oriental, Angola, Cuba, Cabo Verde, Paraguay, Guatemala y Haití. Como se puede notar, los países de la CPLP se caracterizan por ser importantes destinos de CT brasileña y, al mismo tiempo, de productos de exportación de Brasil⁴³⁶.

Adicionalmente, los flujos de cooperación de carácter técnico prestados por Brasil impactaron en otros temas de su agenda política y económica, tanto hacia el interior como al exterior. En este sentido, el activismo cooperativo en el eje Sur-Sur de las relaciones exteriores de Brasil repercutió en dos dimensiones: la seguridad nacional y la estabilidad regional.

Como se explicó previamente, una buena parte de los recursos de CSS de Brasil se dedicaron a su entorno regional. Entre sus principales receptores en la zona se destacaron tres países: Paraguay, Uruguay y Bolivia.

⁴³⁶ Un fenómeno que explicaría, por lo menos de manera parcial, esta situación es la denominada “ayuda atada”. Según Bruno Ayllón y Iara Costa Leite, un ejemplo de esto dentro de la cooperación brasileña es la que conduce el BNDES, que demanda “la adhesión de los beneficiarios a varios condicionantes, siendo el primero de ellos la obligatoriedad de que los recursos sean utilizados para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas”. Bruno Ayllón Pino, Iara Costa Leite, “La cooperación Sur-Sur de Brasil”, en Bruno Ayllón, Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, Editorial Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2010, p. 92.

Conforme a los balances finales de la CT brasileña analizados en esta investigación, Bolivia no se caracterizó por concentrar una gran cantidad de recursos en este tema⁴³⁷. No obstante, la cooperación con Bolivia y Paraguay tuvo importantes implicaciones para la seguridad nacional de Brasil. A decir de Iara Costa y Bruno Ayllón, la ayuda prestada a estos países “desempeñó la función de evitar una ruptura que [llevaría] a la expulsión de emigrantes brasileños, por un lado, y a la privación de importantes fuentes energéticas, por otro”⁴³⁸ –gas natural y recursos hídricos, respectivamente–.

Es decir, las actividades de cooperación con estos países tuvieron como objetivo simultáneo al desarrollo el intento de subsanar la inequidad de las relaciones bilaterales. En el mismo sentido, otro ejemplo se observa en la relación cooperativa con Uruguay implementada durante el gobierno de Lula da Silva, la cual se puede interpretar como un esfuerzo de mantener el *status quo* regional. De esta forma se explica el hecho de que Brasil dedicara tal cantidad de recursos a un país con índices de desarrollo superiores a los suyos, pues Uruguay se ubica en el puesto número 48 del Índice de Desarrollo Humano del PNUD de 2011, mientras que Brasil se ubica en el lugar 84⁴³⁹.

Así, se pone de manifiesto una realidad acerca de la CT brasileña planteada a lo largo de esta investigación: que no siempre está orientada por objetivos desarrollistas sino que, en ocasiones, persigue –y alcanza– metas político-económicas. En este caso, una eventual fractura del MERCOSUR hubiera limitado a éste como el instrumento brasileño de posicionamiento en foros multilaterales y al interior de las organizaciones comerciales internacionales y, por lo tanto, debilitado su credibilidad como líder regional y actor relevante del escenario mundial.

⁴³⁷ El año de mayor aglutinación de recursos dirigidos a Bolivia tuvo lugar en 2007, cuando este país andino recibió el 17.14% de la CT de ese año entre los vecinos suramericanos de Brasil. Ese porcentaje lo colocó como el segundo receptor más importante de aquel año. MRE, *Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*, op. cit., p. 13.

⁴³⁸ B. Ayllón, I. Costa, op. cit. p. 80.

⁴³⁹ *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, op. cit.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se analizó el contexto actual del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Actualmente, nuevos actores e innovadoras vertientes de cooperación confluyen para modificar la dinámica dentro de este sistema. Entre los nuevos elementos sobresale el papel de la cooperación Sur-Sur. Aunque esta modalidad cooperativa tiene ya muchos años de experiencia, es en la historia reciente de las Relaciones Internacionales que ha adquirido un rol más decisivo y visible.

En este sentido, la CSS no se trata únicamente de una nueva fuente de colaboración, sino que supone un objetivo importante para el mundo en desarrollo, particularmente en América Latina, en donde resalta Brasil, como medida de reafirmación y como instrumento legítimo para conseguir diversos intereses mediante el ejercicio de su política exterior activa.

Brasil se distingue por ser uno de los países emergentes con un mayor compromiso con la renovación de las relaciones internacionales durante y el replanteamiento de otros sectores más específicos de la agenda internacional. Con base en los logros alcanzados hasta el día de hoy por Brasil en el plano internacional, el país todavía no puede ser calificado como una potencia global, aunque sí ha consolidado su papel como un relevante actor internacional.

Por su parte, la política exterior brasileña durante el periodo aquí analizado (2003-2010) se puede definir como la política externa de una potencia media con inclinaciones pacíficas, cooperativas, solidarias, y en buena medida eficaz en la promoción de sus múltiples intereses nacionales mediante acciones con incidencia más allá de sus fronteras.

Al no poseer los recursos materiales suficientes para desplegar por la fuerza o la coacción su proyecto internacional, Brasil se ha visto históricamente limitado de manera importante en sus capacidades de acción exterior. A pesar de esto, el país resulta incapaz de ejercer su liderazgo sobre la base única del “poder blando”, ya sea en los términos tradicionales del concepto de Joseph Nye o mediante el ejercicio de la cooperación técnica de carácter bilateral.

Lo cooperación técnica prestada bilateralmente ha sido un instrumento recurrente y trascendental para la estrategia de política exterior de Brasil. En este sentido, la política de cooperación, en su sentido más amplio, diseñada por los tomadores de decisiones del gobierno lulista tuvo un papel definitorio para su gobierno y para su política exterior. En el discurso diplomático de los últimos años se explicitó el uso de la CT brasileña al servicio, por un lado, de los intereses domésticos de desarrollo y, por el otro, al servicio de sus intereses internacionales de influencia, visibilidad y, a la postre, de poder. Por ello, constantemente en el ideario político brasileño la cooperación y la política exterior se usan de manera indistinta como sinónimos para referirse a las relaciones, proyectos o propuestas exteriores de Brasil en el mundo, bien como donante o como receptor.

Así, en el caso brasileño la cooperación técnica ha sido un instrumento de política exterior. En este sentido, es importante recordar que el enfoque de la CID de Brasil es de carácter multifacético. Conforme los resultados de la presente investigación, en ella se contemplan, además de la CT, elementos como la asistencia humanitaria, las becas de estudio para extranjeros y, primordialmente, las contribuciones a organizaciones internacionales y bancos regionales.

La preponderancia de la cooperación multilateral no contradice el planteamiento inicial de este trabajo, pues su motivación es igualmente concordante con los intereses políticos y económicos atribuidos a la actuación internacional del país. La apuesta por canalizar cerca de tres cuartas partes de la ayuda exterior total del Brasil a través de vías multilaterales es un reflejo de la postura exterior de este país que favorece la democratización de las organizaciones internacionales para, de esa manera, tomar parte en las mismas. En síntesis, el fenómeno de la CT brasileña es congruente. Si bien no es el enfoque bilateral planteado al inicio de esta investigación el que prevalece, este dato confirma una significación política en estas acciones, pues por medio de ellas coadyuva a alcanzar las aspiraciones exteriores perseguidas por la PEB.

En términos generales se puede afirmar que la política brasileña de cooperación internacional ha fungido como la herramienta más apropiada para enfrentar los desafíos y trabajar en las prioridades de política exterior planteadas para la administración del Presidente Lula da Silva. La llegada al poder del Partido de los Trabajadores en las elecciones de 2002 y la consecuente consolidación del Estado Logístico en Brasil significaron un escenario en el que se trasladaron

los ejes de acción de la PEB, tradicionalmente confrontados (Norte-Sur, liberalismo-desarrollismo, sector privado-sector público, intereses nacionales-intereses regionales, etc.).

Con respecto a las actividades específicas de CT bilateral ofrecidas por Brasil durante las dos administraciones de Lula da Silva se puede concluir que el catálogo de fortalezas técnicas del país se concentra en los sectores de la agricultura, la salud y la educación. No obstante, dado el número de actores brasileños involucrados en esta oferta, los proyectos y acciones puntuales de cooperación abarcan una amplia gama de tópicos.

Durante el periodo aquí analizado, los principales países receptores de CT de Brasil durante el periodo analizado fueron, en ese orden, Mozambique, Timor Oriental, Guinea-Bissau, Haití, Cabo Verde, Paraguay, Guatemala, Santo Tomé y Príncipe, Angola, Uruguay y Cuba. Esta distribución presupuestaria se puede clasificar conforme a tres criterios de asignación: la vecindad geográfica, la afinidad cultural y la proyección política. Por los lazos históricos, sociales y lingüísticos comunes con Brasil, los países de lengua oficial portuguesa (Mozambique, Timor Oriental, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Angola) concentraron la mayor cantidad de recursos. Expresada por bloques, los países africanos concentraron el 40.6% de los recursos; América Central y el Caribe, 19.7%; América del Sur, 13.2%; Asia y Medio Oriente, 8.5%; paralelamente, Haití y Timor Oriental, por sí solos, recibieron el 10.6% y 7%, respectivamente.

Al analizar estos resultados a la luz de los intereses de política exterior de Brasil de desarrollo y visibilidad se observa que la prioridad está en los países Africanos más que en América Latina. La razón fundamental que explica este hecho recae en el potencial número de votos favorables a Brasil en organizaciones internacionales.

El activismo característico de las relaciones internacionales de Brasil en la dimensión Sur-Sur fue una extensión de las líneas de acción trazadas para este periodo. La CT brasileña prestada de acuerdo al criterio de la afinidad cultural confirió importantes beneficios para la PEB. Por ejemplo, respecto a la recuperación del universalismo y el bilateralismo, esta cooperación sirvió para sustituir la diplomacia presidencial por una nacional, reivindicar la candidatura para

alcanzar un asiento permanente en el CS de NU, recuperar espacios como África y el mundo árabe, reforzar el regionalismo, revalorar las asociaciones estratégicas con otras potencias emergentes y promover la transición a un mundo multipolar.

En el caso de la cooperación realizada a partir de la vecindad geográfica, los programas implementados en beneficio de América Latina y el Caribe le permitieron reforzar a las economías nacionales, impulsar el camino a la regionalización y la integración, promover la autonomía decisoria en el ámbito político y mantener la estabilidad regional y la seguridad nacional de Brasil, además de su prestigio, presencia y visibilidad.

Al respecto de este criterio presente en la CT brasileña cabe señalar que ésta tiene fuertes implicaciones para la política exterior de México. Si bien históricamente la totalidad del proyecto exterior de Brasil suele enfrentar a nuestro país como uno de sus principales competidores, lo cierto es que hasta hace algunos años se creían bien definidas las “zonas de influencia” de ambos países. Por este motivo, sobresale el hecho expuesto en esta investigación de que Guatemala y Cuba, países colindantes y fuertemente vinculados a México, figuren entre los principales receptores de cooperación técnica del país sudamericano. Esto debería suponer un análisis profundo por parte de la diplomacia mexicana para determinar el nivel de impacto que esto tiene en los intereses nacionales y, de ser el caso, el curso de las acciones necesarias para contrarrestar esta situación.

El caso de la cooperación con Cuba resulta muy interesante a la luz de los acontecimientos más recientes en la isla y, sobre todo, los que podrían tener lugar en el futuro cercano. Los proyectos propuestos en las áreas de las comunicaciones y de apoyo a la empresa privada sugieren que la PEB está preparada ante algún eventual cambio en el régimen económico y político de Cuba. Esto puede ser catalogado como un ejemplo de la capacidad estratégica y de visión prospectiva de la diplomacia brasileña.

Por otro lado, la cooperación motivada por la proyección política que ésta ofrece, por ejemplo en los casos de Haití y Timor Oriental, valió como una manera de mantener el acumulado histórico de la diplomacia brasileña de promover la cooperación, valorar el pacifismo, asegurar el respeto

del orden y la ley, etc. Sin embargo, a partir de esos mismos valores es que resulta cuestionable la participación en misiones de paz en estos países a la luz de uno de sus principios de política exterior: la lucha por la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

Al margen de estas consideraciones éticas, la CT con Timor Oriental consolidó la extensión de las relaciones diplomáticas brasileñas. Debido al activismo aquí analizado en el eje Sur-Sur de las relaciones internacionales, Brasil consolidó una red diplomática a lo ancho del mundo que atraviesa el Caribe hacia África, llegando a la India y al sureste asiático. Es decir, Brasil accedió al universalismo en su política exterior por la vía bilateral y, más importante aun, a través de su oferta de cooperación. Si a esta interpretación se le agregan las actividades cooperativas con otros países de la zona de relevancia mundial como Afganistán, Palestina o Corea del Norte, se demuestra con claridad la apuesta diplomático-cooperativa de reposicionamiento.

En este sentido, Haití se erige como una plataforma donde se pueden exhibir las capacidades diplomáticas, económicas y hasta militares. Por esa razón, a través de una relación intensa con Haití se atendieron objetivos de política exterior de Brasil. Es decir, para Brasil mantener una postura activa de cooperación y concertación política con Haití es un reflejo de un compromiso con la agenda mundial y con la solidaridad internacional, aunque más en términos de presencia, visibilidad e impacto. En ese sentido, la CSS brasileña no es diametralmente opuesta a la ofrecida por un donante tradicional de CNS.

En resumen, el caso de la cooperación por proyección política supuso un gran esfuerzo de la PEB para situar diplomáticamente a Brasil en nichos de oportunidades para ejercer un papel activo y visible en los procesos de reconstrucción del sistema internacional. De estas experiencias Brasil ha obtenido la legitimidad que su proyecto exterior reclama para mantenerse válido.

El acumulado de actividades de cooperación prestadas por Brasil a países en desarrollo de acuerdo a estos tres grandes criterios de asignación también conllevó importantes beneficios económicos. En el ámbito de la economía, la principal línea de acción de la PEB fue sanar las dependencias estructurales y promover la inserción interdependiente del país. El incremento en

los flujos comerciales con sus también socios de cooperación contribuyó a reforzar el núcleo de la economía brasileña y a consolidar la internacionalización de la misma. Es decir, la política de comercio exterior y la política de cooperación internacional se desempeñaron de forma coherente entre sí como instrumentos estratégicos del desarrollo.

La cooperación internacional, particularmente la de carácter técnico, prestada por Brasil en la dimensión Sur-Sur de sus relaciones exteriores ha logrado aportar reconocimiento y visibilidad al país. La política federal de cooperación ha resultado exitosa, pues ha acarreado una profundización de sus vínculos y el diálogo con el mundo en desarrollo. Asimismo, los países desarrollados no han quedado al margen de las consecuencias de este activismo. Por el contrario, la visibilidad y el alcance que éstas han alcanzado funcionan como un argumento a favor de Brasil al momento de reclamar para sí un papel más influyente en las decisiones a nivel global. Lo anterior se comprueba, por ejemplo, con la elección de los candidatos brasileños para dirigir organismos internacionales como la FAO y la OMC.

En síntesis, con base en la investigación realizada se atendió al objetivo general de la misma pues se comprobó la interrelación existente entre el diseño y la ejecución de la política brasileña de cooperación técnica con países en desarrollo con los resultados favorables al proyecto económico y político de Brasil. Además, se dio cumplimiento a los propósitos secundarios de este trabajo al revelar que la oferta de cooperación técnica por parte de Brasil a países en desarrollo no es un recurso nuevo. Por el contrario, la cooperación con el eje Sur-Sur de las relaciones internacionales de Brasil tiene antecedentes previos a la creación de la ABC en 1987. En ese sentido, el periodo lulista sólo se erigió como una etapa de renovada confianza en la viabilidad de la CID como un instrumento eficaz de política exterior.

Asimismo, se cumplió con la identificación de las áreas prioritarias para la cooperación técnica brasileña, mismas que analizadas a la luz de la estrategia general de acción internacional de Brasil revelan que sus prioridades se centran en aquellas regiones que pueden significarle nuevos mercados para sus productos o el apoyo al interior de organismos internacionales.

En ese tenor, se puede afirmar que la hipótesis central de esta investigación quedó parcialmente comprobada, toda vez que si bien no fue el enfoque bilateral de la cooperación técnica de Brasil la que tuvo preeminencia en los presupuestos ejecutados entre 2003 y 2010 (fue la vía multilateral la que revistió mayor relevancia), ello no contradice el trasfondo del presupuesto que sustentó esta investigación, pues efectivamente se puede interpretar este uso de la modalidad multilateral como un instrumento para lograr mayor visibilidad, influencia y poder en el escenario internacional.

Finalmente, el proyecto internacional del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva y, por extensión, su estrategia de cooperación internacional, se enfrentaron a una fuerte oposición interna, pues, de manera justificada, buena parte de la población le reprochó dedicar demasiada atención a los asuntos exteriores cuando debió, desde su perspectiva, estar más atento a las necesidades nacionales.

Por este motivo, para la estrategia de política exterior de Brasil y, en general, para todo su sistema político, ha llegado un momento de definiciones. Dicha tarea quedó a cargo de la también integrante del PT, Dilma Rousseff, quien desde enero del año 2011 asumió la presidencia. Con el cambio de poder en el ejecutivo brasileño, la PEB inició un proceso de reordenamiento ideológico y de mayor pragmatismo, aunque en un marco de continuidad respecto a los principios tradicionales de la diplomacia brasileña a la vez que de los objetivos y las dinámicas instauradas durante el periodo lulista.

En el marco de la nueva arquitectura del sistema de CID, la primera opción para Brasil es seguir jugando el papel ambiguo del donante emergente que decide cooperar, debatiéndose entre una vocación solidaria y sus propias limitaciones presupuestarias y operativas. Por el contrario, si verdaderamente se asume como una potencia económica y política en toda la extensión del término, esto implicaría para Brasil asumir las responsabilidades y deberes que conlleva el desarrollo alcanzado, por ejemplo a través de su ingreso a organismos como la OCDE y, por ende, quizás dejar de recibir AOD. Si fuera ese el caso, Brasil deberá continuar trabajando en la afinación de su enfoque de cooperación para, efectivamente, estar dedicado a objetivos del

desarrollo sostenido y autogestionado de sus socios, ciñéndose a los principios internacionales para la efectividad de la ayuda.

Con este objetivo, además, Brasil tendrá que trabajar en la coordinación entre sus actores de CID en todos los niveles y corregir las deficiencias en el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas y en la transparencia y difusión de las mismas. Es decir, el distanciamiento de posturas alejadas de la autocrítica y la clara rendición de cuentas hacia el interior de sus fronteras y, más importante aún, ante las instituciones multilaterales podrán ser considerados como la graduación de Brasil como un donante realmente comprometido con el desarrollo de los pueblos atrasados del mundo.

Anexo 1. Lista de receptores de AOD según el CAD (2011).

Efectiva para el reporte de flujos de ayuda para los años 2011, 2012 y 2013

Países menos desarrollados.	Países de Renta Baja (renta per cápita <= \$1 005 dls. en 2010)	Países y territorios de Renta Media-baja (renta per cápita \$1 006-\$3 975 dls. en 2010)	Países y territorios de Renta Media-alta (renta per cápita \$3 976- \$12 275 dls. en 2010)
Afganistán	Corea, Rep. Dem.	Armenia	Albania
Angola	Kenia	Belice	República Dominicana
Bangladesh	Kirguistán	Bolivia	*Anguila
Benín	Sudán del Sur	Camerún	San Cristóbal y Nevis
Bután	Tayikistán	Cabo Verde	San Vicente y las Granadinas
Burkina Faso	Zimbabwe	Congo, Rep.	*Santa Helena
Burundi		Costa de Marfil	Botsuana
Camboya		Egipto	Santa Lucía
Centroafricana, Rep.		El Salvador	Serbia
Chad		Fiji	Chile
Comoros		Filipinas	Seychelles
Congo, Rep. Dem.		Georgia	China
Djibouti		Ghana	Sudáfrica
Eritrea		Guatemala	Colombia
Etiopía		Guyana	Costa Rica
Gambia		Honduras	Tailandia
Guinea		India	Cuba
Guinea-Bissau		Indonesia	Túnez
Guinea Ecuatorial		Irak	Dominica
Haití		Islas Marshall	Ecuador
Islas Salomón		Kosovo	Uruguay
Kiribati		Marruecos	Venezuela
Laos		Micronesia	*Wallis y Futuna
Lesotho		Moldova	Islas Cook
Liberia		Mongolia	Irán
Madagascar		Nicaragua	Jamaica
Malawi		Nigeria	Jordania
Mali		Papúa Nueva Guinea	Kazajstán
Mauritania		Paraguay	Líbano
Mozambique		Pakistán	Libia
Myanmar		Sri Lanka	Macedonia
Nepal		Swazilandia	Malasia
Níger		Siria	Maldivas
Ruanda		*Tokelau	Mauricio
Samoa		Tonga	México
São Tomé and Príncipe		Turkmenistán	Montenegro
Senegal		Uzbekistán	*Montserrat
Sierra Leona		Ucrania	Namibia
Somalia		Vietnam	Nauru
Sudán		Zonas bajo administración palestina	Niue
Tanzania			Palau
Timor Oriental			Panamá
Togo			Perú
Tuvalu			
Uganda			
Vanuatu			
Yemen			
Zambia			

*Territorio

Fuente: Página Oficial de la OCDE, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>, [consulta: 11 de octubre de 2012].

Bibliografía

- s/a, *Brasil: historia, política, sociedad, economía, cultura*, Madrid, Biblioteca Nueva: Estudios de Política Exterior, 2004, 182 pp.
- s/a, “Luiz Inácio da Silva”, *Coyuntura Internacional: Brasil, perfil de país*, Barcelona, CIDOB Foundation, 2003, pp. 543-555.
- s/a, *Constitución de la República Federativa de Brasil*, México, UNAM-FCE, 1994, 144 pp.
- Alonso, José Antonio (Dir.), *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Madrid, Siglo XXI, 2009, 419 pp.
- _____ (Dir.), *Cooperation with middle income countries*, España, Ed. Complutense, 2007, 404 pp.
- Alves Lopes, Luara Landulpho, *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil como doador*, Tesis de Maestría, São Paulo, UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2008, 164 pp.
- Araujo Castro, *Organização e notas de Rodrigo Amado*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1982, 250 pp.
- Arellanes Jiménez, Paulino E. (coord.), *Teorías de Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica*, México, Montiel y Soriano-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Tomo II, 2009, 223 pp.
- Ayllón, Bruno; Surasky, Javier (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, Editorial Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2010, 189 pp.
- Barbé, Esther, *Relaciones internacionales*, España, Tecnos, 2007, 413 pp.
- Batta Fonseca, Víctor, *Sociedad civil global y Estado Transnacional. Movimientos de resistencia contra el orden imperial*, México, Grupo Editorial Cenzontle, 2008, 129 pp.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós Iberia, 1998, 224 pp.
- Bradford Burns, E., *A History of Brazil*, New York, Columbia University Press, 1980, 579 pp.
- Buescu, Mircea, *História Econômica do Brasil. Pesquisas e análises*, Rio de Janeiro, APEC Editora, 1970, 284 pp.
- Calduch, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales, 1991, 230 pp.
- Cervo, Amado Luiz (org.), *O desafio internacional: La política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, 359 pp.
- _____; Bueno, Clodoaldo, *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília: Ed. UnB, 2002.
- Couto e Silva, Gral. Golbery do (traducción de Paulo R. Schilling), *Geopolítica del Brasil*, Argentina, El Cid, 1978, 311 pp.
- Dávila Pérez, María del Consuelo; Cuellar Laureano, Rubén (Coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008, 612 pp.
- Dirección General de Relaciones Internacionales, *La cooperación educativa internacional de México 2001-2006*, México, Secretaría de Educación Pública, 2006, 344 pp.
- Escobar, Arturo, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, E.U., Princeton University Press, 1995.

- Freres, Christian (dir.); Martínez, Ignacio; Angulo, Oscar, *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, España, Fundación Carolina-CeALCI, 2010, 150 pp.
- Fuente, Rosa de la (coord.), *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, España, Catarata-IUDC-UCM, 2010, 230 pp.
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free, 1992, 418 pp.
- García y Erdmann, Luis, *Compendio diplomático*, México, Sinalo, 2009, 802 pp.
- Góes Filho, Paulo de, *O clube das nações: a missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar*, Rio de Janeiro, Relume Dumará-Núcleo da Antropologia da Política/UFRJ, 2003, 230 pp.
- Gómez Galán, Manuel; Sanahuja, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, Cideal, 1999, 303 pp.
- Hayter, Teresa, *Ayuda e imperialismo*, Barcelona, Planeta, 1972, 262 pp.
- Held, David, *Democracy and the Global Order: From de Modern State to Cosmopolitan Governance*, Gran Bretaña, Stanford University Press, 1995, 324 pp.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan, 2003, 376 pp.
- Hook, Steven W., *National Interest and Foreign Aid*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, 221 pp.
- Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, *La cooperación técnica entre países en desarrollo: mecanismos y perspectivas*, México, PNUD-SRE-Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, 2000, 213 pp.
- Jalife-Rahme, Alfredo, *El híbrido mundo multipolar. Un enfoque multidimensional*, México, Orfila, 2010, 203 pp.
- Keeley, Brian, *Human Capital. How what you know shapes your life*, Francia, OCDE, 2007, 150 pp.
- Keenan, George F., *Around the Cragged Hill: a Personal and Political Philosophy*, New York, Norton, 1993.
- Koutoudjian, Adolfo, et al., *Geopolítica y globalización: estado-nación, autodeterminación, región y fragmentación.*, Buenos Aires, Eudeba, 2001, 213 pp.
- Krasner, Stephen, *International regimes*, Estados Unidos, Ithaca-Cornell University Press, 1983, 372 pp.
- Lafer, Celso, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, São Paulo, Editora Perspectiva, 2001, 122 pp.
- Levine, Robert M., *The History of Brazil*, EUA, Palgrave Macmillan, 2003, 208 pp.
- Lins, Álvaro, *Rio-Branco (O Barão do Rio-Branco) Biografia pessoal e História Política*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965, 1536 pp.
- Lopes Corrêa, Márcio, *Prática Comentada da Cooperação Internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília, 2010, 280 pp.
- López, Gonzalo Andrés; Molina de la Torre, Ignacio, *Introducción a la solidaridad internacional: la cooperación para el desarrollo*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 2000, 163 pp.
- Mccann, Frank D., *The Brazilian-American Alliance 1937-1945*, New Jersey, Princeton University Press, 1973, 527 pp.

- Martínez, Ignacio; Sanahuja, José Antonio, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Madrid, Fundación Carolina, Documento de trabajo núm. 38, 2009, 185 pp.
- Meade, Teresa A., *A brief history of Brazil*, EUA, Checkmark Books, 2004, 284 pp.
- Meira Mattos, Carlos de, *Geopolítica e modernidade*, Río de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 2002, 156 pp.
- Meléndrez Armada, Rodrigo, *El fortalecimiento de la cooperación técnica internacional de México hacia Centroamérica: la participación de Japón mediante un esquema triangular*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPyS, 2008, 154 pp.
- MRE, *Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*, Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial, Brasil, julio, 2007, 103 pp.
- Ortiz, Eduardo, *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004, 197 pp.
- Ortiz Mena L.N, Antonio, et al., *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, México, Instituto Matías Romero, SRE, 2005, 338 pp.
- Parker, Phyllis R., *Brasil y la intervención silenciosa, 1964*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 216 pp.
- Pérez de Armiño, Karlos (Dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, España, Icaria Editorial-Universidad de País Vasco, 2005, 627 pp.
- Pinsky, Jaime (comp.), *Brasil en contexto 1987-2007*, Colombia, Editorial Universidad del Valle, 2007, 217 pp.
- Piñón Antillón, Rosa María, *El Mercosur en la encrucijada: la Unión Europea y el ALCA*, México, ECSA México-Fundación Friedrich Ebert-FCPyS-UNAM, 2006, 342 pp.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD, 1994, 243 pp.
- _____, *Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, Nueva York, PNUD, 2010, 247 pp.
- _____, *Informe de Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Nueva York, PNUD, 2011, 195 pp.
- Poppe de Figueiredo, Marechal M., *Brasil: Um gigante que despertou*, Brasil, Símbolo-Agencia de Comunicação, 1972, 353 pp.
- Prado Lallande, Juan Pablo, *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2009, 332 pp.
- Rist, Gilbert, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Catarata, 2002, 313 pp.
- Robock, Stefan H., *Brazil's Developing Northeast. A Study of Regional Planning and Foreign Aid*, Washington, The Brookings Institution, 1963, 213 pp.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Venezuela, Nueva sociedad, 1999, 117 pp.
- Rosas, María Cristina, *Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas? Una Visión desde México*, FCPyS-UNAM, 2002, 759 pp.
- _____, *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?*, México, UNAM-ANU, 2005, 472 pp.

- Russell, Roberto (Ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Argentina, RIAL-Grupo Editor Latinoamericano, 1992, 159 pp.
- Sachs, Wolfgang (ed.), *The Development Dictionary, A guide to knowledge as power*, Londres, Zed Books, 1992.
- Sanahuja, José Antonio, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, España, Intermon-Oxfam, 2001, 412 pp.
- Singer, J. David; Rosenau, James N. (Traducción de Antonio Bonnano), *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales internacionales*, Argentina, Nueva Visión, 1973, 105 pp.
- Soares Leite, Patrícia, *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, 228 pp.
- Sogge, David, *Dar y Tomar: ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?*, España, Icaria editorial, 2002, 271 pp.
- Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPyS, 1999, 322 pp.
- Sotillo Lorenzo, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, España, Catarata-IUDC-UCM, 2006, 270 pp.
- _____, *El Sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, Madrid, Catarata, 2011, 318 pp.
- Summ, G. Harvey, *The Brazilian Dream. A Middle Power Seeks Greatness*, Miami, Xlibris Corp., 2000, 324 pp.
- Union Européenne, *Livre Bleu 2008 de la coopération de l'Union européenne au Brésil*, Délégation de l'Union européenne au Brésil, Brasilia, 2008.
- Vásquez, John A. (Comp.), *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los clásicos*, México, Limusa, 1994, 420 pp.
- Xalma, Cristina, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Estudios SEGIB, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, núm. 4, noviembre, 2009, 151 pp.
- _____, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Estudios SEGIB, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, núm. 5, noviembre, 2010, 163 pp.
- Zweig, Stefan, *Le Brésil, terre d'avenir*, Paris, Editions Albin Michel, 1949, 335 pp.

Hemerografía.

- s/a, “Entrevista: Luiz Inácio Lula da Silva, José Serra e a futura política externa brasileira”, *Política Externa*, Brasil, vol. 11, núm. 2, septiembre-octubre-noviembre, 2002, pp. 5-11.
- ABC, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, julio, 2005, 8 pp.
- _____, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, octubre, 2005, 12 pp.
- _____, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, noviembre, 2005, 8 pp.
- _____, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, diciembre, 2005, 8 pp.

- _____, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, junio, 2006, 16 pp.
- _____, *Via ABC. Parcerias para o desenvolvimento. Todos ganham*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, edición especial, 2006, 23 pp.
- _____, “A reestruturação da ABC”, *Via ABC*, Brasília, Coordenação General de Cooperação e Informação, edição especial, 2006, 23 pp.
- Almeida, Paulo Roberto de, “Brasil en el escenario global: aspectos de su actual política exterior”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, 2008, pp. 97-120.
- _____, “Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 47, núm. 1, junio, 2004, pp. 162-184.
- Ayllón Pino, Bruno, “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 97-98, abril, 2012, pp. 189-204.
- Bandow, Doug, “A New Aid Policy for a New World”, *CATO Policy Analysis*, Washington, núm. 226.
- Bernal-Meza, Raúl, “Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente á ordem mundial em transição”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 48, núm. 1, enero-junio, 2005, pp. 5-23.
- _____, “A política exterior do Brasil: 1990-2002”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, año 45, núm. 1, 2002, pp. 36-71.
- Bourassa, Isabelle, “Las dos caras de Brasil en la cooperación internacional. País en desarrollo, líder de la cooperación sur-sur”, *Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales, núm. 39, vol. 19, junio-noviembre, 2010, pp. 77-91.
- Bravo Martínez, Armando, “The New world order and what we make of it”, *World Policy Journal*, núm. 3, vol. 16, fall, 1999, pp. 69-78.
- Casas Campos, Taiane las, “Brasil e India: intereses y estrategias en el proceso de construcción del G-20”, *Foro internacional*, núm. 197, XLIX, 2009 (3), pp. 490-517.
- Castañeda, Jorge, “Latin’s America turn to the left”, *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 3, Nueva York, mayo-junio, pp. 28-43.
- Cervo, Amado Luiz, “Eixos conceituais da política exterior do Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, núm. 41, 1998, pp. 66-84.
- _____, “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 43, núm. 2, 2000, pp. 5-27.
- _____, “A política exterior: de Cardoso a Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 46, núm. 1, 2003, pp. 5-11.
- _____, “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 46, núm. 2, 2003, pp. 5-25.

- Domínguez Ávila, Carlos Federico, “Brasil, el Gran Caribe y la reconfiguración de la agenda común: tendencias desafíos y perspectivas en los primeros años del siglo XXI”, *Foro internacional*, núm. 195, XLIX, 2009 (1), pp. 69-93.
- Encarnación, Omar G., “Lula’s Big Win”, *World Policy Journal*, vol. 19, núm. 4, EU, invierno, 2002-2003, pp. 73-77.
- Fernandes, Luis, “Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno de Lula”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, mayo-junio, 2004, pp. 87-94.
- Fernández, Luis F.; Schiavon, Jorge A., “La coordinación en la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 106, enero-abril, 2010, pp. 9-47.
- Gomes Saraiva, Miriam, “Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, 2008, pp. 121-143.
- Grasa Hernández, Rafael, “La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 65, pp. 95-109.
- Hurrell, Andrew, “Brasil y la tormenta que se avecina”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 2, 2009, pp. 43-54.
- Kharas, Homi, “La ayuda al desarrollo en el siglo XXI”, *Sistema*, Madrid, núm. 213, noviembre, 2009, pp. 3-35.
- Klich, Ignacio, “Medio Oriente en América del Sur”, *Le monde diplomatique*, México, núm. 17, enero, 2010, pp. 17-18.
- Lessa, Antônio Carlos; Freitas Couto, Leandro; Souza Farias, Rogério de, “Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995 2008)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 52, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 89-109.
- Montobbio, Manuel, “Timor Lorosae: la gestación de un Estado”, *Política Exterior*, vol. 16, núm. 87, mayo-junio, 2002, pp. 50-57.
- Morgenthau, Hans, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, vol. LVI, junio, 1962, pp. 301-309.
- Oualalou, Lamia, “Brasil se potencia”, *Le monde diplomatique*, núm. 17, México, 2010, Enero.
- Pereira da Fonseca, Luiz Henrique, “La visión de Brasil sobre la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, 2008, pp. 63-77.
- Pérez Bravo, Alfredo; Sierra M., Iván Roberto, “La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno, 1996-1997, pp. 182-196.
- Pinheiro, Leticia, “Autores y actores de la política exterior brasileña”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 2, 2009, pp. 14-24.
- Prado Lallande, Juan Pablo, “Apuntes sobre la agenda de cooperación internacional para el desarrollo, segundo semestre 2009”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 25, 2010, pp.151-166.
- Prado Lallande, Juan Pablo; Tadeo Villegas, Diana Elizabeth, “La agenda de cooperación internacional para el desarrollo: Nuevos retos, ¿nuevas respuestas?”, *Relaciones Internacionales*,

Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata, núm. 39, 2010, pp. 93-107.

- Prado Lallande, Juan Pablo; Ochoa Bilbao, Luis, “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global”, *Relaciones Internacionales*, núm. 105, UNAM-FCPyS, septiembre-diciembre, 2009, pp. 37-61.
-
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan G., “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 85-86, pp. 211-249.
- Salomón, Mónica, “Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, núm. 22, 2008, pp. 145-159.
- Shicheng, Xu, “La larga marcha Sur-Sur. China vis-à-vis América Latina”, *Foreign Affairs*, México, núm. 3, vol. 3, 2003, pp. 95-104.
- Sombra Saraiva, José Flávio, “Política exterior do governo Lula: o desafio africano”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 45, núm. 2, 2002, pp. 5-25.
- Soreanu Pecequilo, Cristina, “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 51, núm. 2, julio-diciembre, 2008, pp. 136-153.
- Surasky, Javier, “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur: Presentación”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC, núm. 24, primavera-verano, 2009, pp. 165-173.
- Tripp, José Octavio; Vega, Bernadette, “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y Triangular de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, septiembre, 2011, pp. 29-42.
- Turcotte, Sylvain F., “La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, *Foro internacional*, núm. 194, XLVIII, 2008 (4), pp. 785-806.
- Uscanga, Carlos, “La cooperación triangular México-Japón”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, núm. 28, primavera-verano, 2011, pp. 83-93.
- Valler Filho, Wladimir, “Brasil-Haití: una cooperación para el desarrollo y la reconstrucción”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, núm. 22, 2008, pp. 79-95.
- Vizontini, Paulo, “O nacionalismo desenvolvimentista e a Política Externa Independiente”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 37, núm. 2, 1994, pp. 24-36.

Documentos electrónicos.

- s/a, “China, Brazil seek to boost strategic partnership”, [en línea], China, *English.people.com.cn*, 6 de noviembre de 2009, Dirección URL: <http://english.people.com.cn/90001/90780/91421/6806265.html>

- s/a, “Brasil confirma su sitio en la mesa de los grandes de la economía mundial”, [en línea], *BBC Mundo*, 7 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://goo.gl/Tv7pn>.
- s/a, “¿Un cambio al timón?”, *BBCMundo.com*, 6 de junio de 2006, Dirección URL: http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1228_onu/page7.shtml
- s/a, “Le G4 propose un élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU”, *LeMonde.fr*, Francia, “Internacional”, 17 de mayo de 2005, Dirección URL : <http://goo.gl/i8f6P>
- s/a, “Brasil, nuevo socio estratégico de la Unión Europea”, *ElMundo.es*, 6 de julio de 2007, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/ZIIx3>
- s/a, “Joint Declaration by Brazil, Turkey and Iran”, *The Guardian*, 17 de mayo de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>
- Altemani de Oliveira, Henrique, “China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur”, Nueva Sociedad, [en línea], núm. 203, mayo-junio, 2006, Dirección URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3357_1.pdf
- Altmann, Jossette (Ed.), *Dossier Comunidad Suramericana de Naciones*, Costa Rica, FLACSO, 2008, 153 pp., Dirección URL: <http://goo.gl/Fu4Ak>
- Antunes, Claudia, “Brasil busca apoio político financiando etanol na África”, *Folha de São Paulo, Mundo*, 7 de octubre de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0710201011.htm>
- Asamblea General de Naciones Unidas, “Resolución 58/220. Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo”, [en línea], Nueva York, ONU, 2004, Dirección URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/58/220>
- Atwood, Brian, “The promise of Busan”, [en línea], Francia, OCDE, Dirección URL: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/en/news/459-the-promise-of-busan.html>
- Ayllón Pino, Bruno, “Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española” [en línea], Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/620/espana,-la-css-y-la-gobernanza-multilateral-del-sistema-de-ayuda>
- _____, “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, *ARI*, núm. 143, Real Instituto Elcano, 6 de octubre de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/Y84HF>
- Bernal-Meza, Raúl, “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, *Lateinamerika Analysen*, Hamburg, IIK, núm. 13, febrero, 2006, pp. 69-94, Dirección URL: <http://goo.gl/9cPbw>
- Canuto, Otaviano; Giugale, Marcelo, *El día después de mañana: manual sobre el futuro de la política económica en el mundo en desarrollo*, [en línea], Nueva York, Banco Mundial, 2010, Dirección URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:22708168~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>
- CIA, *The World Factbook*, [en línea], Estados Unidos, 2011, Dirección URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

- Cortés Conde, Roberto, “La crisis argentina de 2001-2002”, *Cuadernos de Economía*, [en línea], Chile, vol. 40, núm. 121, 2003, pp. 762-767, Dirección URL: <http://goo.gl/WRiYP>
- Development Co-operation Directorate, “50 years of official development assistance”, [en línea], Francia, OCDE, 2010, Dirección URL: http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html
- Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”, *Revista de Ciencia Política*, Chile, núm. 2, vol. 28, 2008, pp. 77-106, Dirección URL: <http://goo.gl/uHbh7>
- General Assembly, *Press Release. GA/10181. Fifty-eighth General Assembly Plenary*, 23 de octubre de 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10181.doc.htm>
- _____, *Press Release. GA/10871. Sixty-fourth General Assembly Plenary*, Department of Public Information, 15 de octubre de 2009, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10871.doc.htm>
- Goldman Sachs, “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”, *Global Economics Paper*, GS Global Economics Website [en línea], núm. 99, 2003, Dirección URL: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>
- Grabendorff, Wolf, “Brasil: de coloso regional a potencia global”, *Nueva Sociedad*, [en línea], núm. 226, marzo-abril, 2010, Dirección URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3691_1.pdf
- Gratius, Susanne, *The international arena and the emerging powers: stabilizing or destabilizing forces?*, [en línea], Madrid, Comment, FRIDE, abril, 2008, 16 pp., Dirección URL: www.fride.org/.../COM_emerging_powers_ENG.html
- _____; John de Sousa, Sarah-Lea, “IBSA: ¿Un actor internacional y socio de la UE?”, [en línea], Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/294/ibsa:-%C2%BFun-actor-internacional-y-socio-de-la-ue?>
- Iglesia Caruncho, Manuel de la, “Política exterior y política de cooperación: ¿amistades peligrosas?”, *Nombres propios*, Fundación Carolina, 20 de abril de 2011, [en línea], Dirección URL: <http://www.redcarolina.net/noticias/item/1510-politica-exterior-y-politica-de-cooperacion-c2bfamistades-peligrosas-nuevo-articulo-de-nombres-proprios.html>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, IPEA/ABC, 2010, 78 pp., [en línea], Dirección URL: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf
- John de Sousa, Sarah-Lea, “India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?”, [en línea], Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/154/india,-brasil,-sudafrica-%28ibsa%29-%C2%BFun-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur?>
- Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de Naciones Unidas, “Report on implementation of South-South cooperation”, [en línea], Ginebra, PNUD-UNPF, 2004, Dirección URL: <http://www.undp.org/execbrd/adv2004-annual.htm>

- Lechini, Gladys, “La Cooperación Sur-Sur en las agendas de Argentina y Brasil”, *Revista Estudios Digital*, [en línea], Argentina, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Córdoba, otoño, 2010, Dirección URL: <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/articulos/2-lechini.php>
- _____, “La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?”, *Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, núm. 12, octubre, 2009, pp. 55-81, Dirección URL: <http://goo.gl/YzS8t>
- Lula da Silva, Luiz Inácio, “Compromisso com a mudança”, 28 de octubre de 2002, São Paulo, 5 pp., [en línea], Dirección URL: <http://www.pt.org.br/arquivos/cartacompromissocomamudanca.pdf>.
- Messias da Costa, Wanderley, “O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração”, *Confins*, [en línea], núm. 7, 2009, Dirección URL: <http://confins.revues.org/index6107.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balanco de Política Externa 2003-2010. Cooperacao bilateral prestada*, [en línea], Dirección URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/view>
- _____, *Balanco de Política Externa 2003-2010. Evolucao do comercio exterior brasileiro*, [en línea], Dirección URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.0.1-anexo-promocao-comercial.-evolucao-do-comercio-exterior-brasileiro/view>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, “Cumbre América del Sur-África (ASA)”, *Mecanismos de Diálogo y Concertación Política*, MRE, 2011, [en línea], Dirección URL: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/asas>
- Minustah, “Historique”, Haití, *Minustah.org*, 2011, [en línea], Dirección URL: http://minustah.org/?page_id=7858
- Naciones Unidas, “Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 25º Periodo de Sesiones”, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/25/ares25.htm>
- _____, *A more secure world: our shared responsibility*, Nueva York, 2004, Dirección URL: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>,
- _____, *Reglamento de la Asamblea General*, [en línea], Dirección URL: http://www.un.org/es/ga/about/ropga/ropga_plenary.shtml
- OCDE, *Development Co-operation Report 2010*, [en línea], Dirección URL: http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html
- _____, “Aid at a glance”, Development Co-operation Directorate-CAD, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif>
- _____, “ODA by donor”, [en línea], Dirección URL: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- _____, 50 years of official development assistance, [en línea], Dirección URL: http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html
- Partido de los Trabajadores (PT), “Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores”, [en línea], Brasil, Dirección URL: http://www.pt.org.br/portallpt/documentos/documentos-historicos-32/pagina-1/dados_bancoimg_c091003192752manifesto.pdf

- _____, “Carta de Principios”, [en línea], Brasil, Dirección URL: http://www.pt.org.br/portalpt/documentos/documentos-historicos-32/pagina/dados_bancoimg_c091003192854cartadeprincipios.pdf
- _____, “Programa de Governo 2007/2010”, [en línea], Brasil, Dirección URL: http://www.pt.org.br/portalpt/documentos/plano-de-governo-33/pagina-1/dados_bancoimg_c091003193431plano_governo.pdf
- Perruci, Gamaliel, “Liderança e a nova dinâmica estratégica nas relações hemisféricas”, *Impulso* [en línea], núm. 31, vol. 13, 2002, pp. 95-106, Dirección URL: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=33336362&site=ehost-live>
- Pizzi, Martín Alejandro, “Las relaciones Brasil-Estados Unidos durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1960): una visión desde la Teoría de la Dependencia”, *Programa América Latina*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Dirección URL: <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/18.pdf>
- Roodman, David, *Commitment to Development Index 2012*, Center for Global Development, [en línea], Dirección URL: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426572/>
- Rubio Fernández, Eva María, “La otra cara de la reforma del Consejo de Seguridad. Sus métodos de trabajo”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. VIII, 2008, pp. 399-440, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/fw1mj>
- Samuels, David, “A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002”, *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, núm. 4, 2003, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/a6iIZ>
- Sanín B., Ma. Clara ; Nils-Sjard Schulz, “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe”, [en línea], Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/585/la-cooperacion-sur-sur-a-partir-de-accra:-america-latina-y-el-caribe>
- Schulz, Nils-Sjard, “Poniendo en práctica París y Accra: América Latina”, [en línea], Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/546/poniendo-en-practica-paris-y-accra:-america-latina>
- Sepúlveda Amor, Bernardo, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado”, en Emilio O. Rabasa (Coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, 294 pp. [en línea], Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1588>
- Sepúlveda, Juan Pedro; Riquelme Rivera, Jorge, “La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 230, noviembre-diciembre, 2010, pp. 23-36, [en línea], Dirección URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3738_1.pdf
- Wurgaft, Ramy, “Francia suministrará a Brasil armamento y tecnología para fabricar un submarino nuclear”, *ElMundo.es*, 22 de diciembre de 2008, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/2r2Vd>
- Xalma, Cristina, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Estudios SEGIB, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, núm. 4, noviembre, 2012, 179 pp., [en línea], Dirección URL: <http://segib.org/cooperacion/files/2012/10/Informe-Sur-Sur-2012.pdf>