

## La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente

Bruno Ayllón Pino \*

**Tema:** Los medios de comunicación, los analistas y los mercados han prestado gran atención a la consolidación de Brasil como potencia emergente, principalmente en el terreno económico y de la gobernanza global. Sin embargo, son pocas las informaciones y estudios que se hayan ocupado de la cooperación como instrumento de la política exterior brasileña o del papel de Brasil en la nueva arquitectura de la ayuda, a pesar de su creciente expansión en África y de su protagonismo en los debates sobre el desarrollo internacional.

**Resumen:** Recientemente, *The Economist*,<sup>1</sup> publicó un artículo con una caricatura del presidente Lula repartiendo dólares en una aldea africana, con este titular: “El programa brasileño de ayuda exterior. Hablando suave y entregando un cheque en blanco. En la búsqueda de poder blando Brasil se está convirtiendo en uno de los donantes de ayuda más grandes. ¿Pero no está yendo demasiado lejos, demasiado rápido?”.

Aunque Brasil no sea donante líquido de recursos en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), posee un importante conjunto de conocimientos y soluciones técnicas de éxito que comparte y traslada a otros países y regiones en desarrollo. En el discurso oficial, la cooperación técnica prestada por Brasil no tiene fines lucrativos, ni condiciones o imposiciones vinculadas a la compra de bienes y servicios. Busca responder a demandas formuladas por países en desarrollo que establecen sus prioridades y definen las áreas donde recibirán la cooperación brasileña que, por principio, procura el fortalecimiento institucional de sus aliados como condición para la transferencia y absorción de conocimientos. Sin embargo, al igual que la ayuda de los países del CAD/OCDE y de otros países emergentes, es posible detectar en el programa de cooperación brasileño la presencia de fines idealistas mezclados con diversos intereses no siempre declarados, lo que no debe interpretarse negativamente siempre que los mismos se hagan explícitos y superen la retórica de la solidaridad altruista.

Este ARI estudia la visión política de la cooperación brasileña como instrumento de proyección internacional y de consecución legítima de intereses nacionales. Para ello aborda las directrices políticas que la guían, los recursos económicos empleados, los sectores y ámbitos geográficos de concentración así como los agentes que la ejecutan.

Se concluye con una reflexión sobre los retos que Brasil afronta para consolidar una política pública de cooperación internacional y encontrar un modelo, todavía en construcción, que diferencie a esta potencia emergente de la tradicional cooperación norte-sur.

\* Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid

<sup>1</sup> *The Economist*, 15/VII/2010, <http://www.economist.com/node/16592455>.

---

## Análisis:

### *La cooperación de Brasil como instrumento de su política exterior*

El origen de la participación de Brasil como actor de la cooperación para el desarrollo se remonta a los años 70, cuando la experiencia alcanzada por el país como receptor de ayuda se incorporó al Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de la ONU (1978). Guiaba a Brasil en este nuevo rumbo la percepción de que había conseguido maximizar la absorción de los beneficios de la cooperación recibida de los países del Norte, por lo que existía una obligación de solidarizarse e incentivar el apoyo a los países de menor desarrollo.

En los años 80, en función del agotamiento del modelo de cooperación internacional recibida y con los avances en el dominio del conocimiento técnico, Brasil modificó su perfil para compatibilizar su papel de receptor de asistencia al de prestador de ayuda a países en desarrollo, y lo hizo a ejemplo de los países de la OCDE, para ampliar y fortalecer sus intereses exteriores. La cooperación bilateral ofrecida fue instrumental para la política exterior de Brasil que logró incrementar y fortalecer su presencia internacional a través del ofrecimiento de cooperación a otros países en desarrollo.

La gran expansión de la cooperación brasileña se produce a partir de 2003, reflejando la ascensión internacional del país y el reconocimiento de:

- (1) Su condición como economía emergente con altas tasas de crecimiento y fuerte capacidad de atracción de inversiones, además de su capacidad en diversos sectores (industria, energía, aeronáutica) y del tamaño de su mercado interno.
- (2) Su estabilidad política e institucional que genera una experiencia de desarrollo respetuosa con el mercado, sin renunciar al ejercicio estatal de la capacidad reguladora.
- (3) Su liderazgo en Sudamérica y su papel como estabilizador regional que proyecta internacionalmente en su compromiso pacífico en la resolución de conflictos.
- (4) Su apuesta por el multilateralismo y el compromiso para reducir las asimetrías regionales e internacionales, en su dimensión política, económica y comercial.
- (5) Su éxito en combatir la pobreza y las experiencias de éxito en programas y tecnologías sociales innovadoras de repercusión mundial (Bolsa Familia, Hambre Cero).

Con la llegada al poder de Lula en 2003, el gobierno brasileño ejecutó una amplia reestructuración de su ayuda exterior destinada a priorizar la cooperación sur-sur (CSS). Se definieron principios que orientarían su actuación, entre ellos que la cooperación derivada de un mandato constitucional, al establecerse en su artículo nº 4 que “las relaciones internacionales de Brasil se rigen (...) por la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad” y que la misma constituye una respuesta a los compromisos asumidos en visitas del presidente y del canciller, siendo un instrumento fundamental para la política exterior.

Otros elementos definidos fueron que la cooperación prestada compensa las asimetrías existentes en el entorno geográfico de Brasil y es un objetivo estratégico de seguridad

nacional, dado que “ningún país puede sentirse seguro al lado de vecinos descontentos”.<sup>2</sup> En la transferencia de las experiencias exitosas y de los conocimientos técnicos adquiridos debía priorizarse la acción en Sudamérica, Centroamérica y Caribe y, en general, en los países con los que existían lazos históricos y culturales. La cooperación con África buscaba saldar la deuda histórica con el continente, derivada de la esclavitud.

Otras dimensiones contempladas fueron la funcionalidad de la cooperación para el fortalecimiento de las relaciones con los países en desarrollo, aumentando el prestigio y la influencia de Brasil, contribuyendo a la construcción de una coalición sur-sur. La cooperación ofrecida constituía un mecanismo de “diplomacia solidaria” y un acto soberano de solidaridad que no debía someterse a las reglas destinadas a países donantes, en el ámbito de la ayuda Norte-Sur, como la Declaración de París.

Esta perspectiva de la cooperación de Brasil, subordinada a los intereses nacionales, ha sido acentuada en el gobierno Lula, dado el carácter prioritario otorgado al eje sur-sur de la política exterior. El discurso político acompañó esta práctica de la cooperación brasileña, elaborando el concepto de “diplomacia solidaria”, según el cual se ponen a disposición de otros países en desarrollo las experiencias y conocimientos de instituciones nacionales especializadas, sin condiciones ni injerencias, en áreas consideradas relevantes por los países socios, con respeto a su soberanía.

La cooperación internacional representaría un instrumento impulsor de cambios estructurales al perseguir la transferencia de tecnología y conocimientos que contribuyen al desarrollo socio-económico en sectores estratégicos de trascendencia, generando instituciones más sólidas. Brasil adopta el concepto de “asociación para el desarrollo”, que condensa la idea de una cooperación de doble dirección, lo que implica compartir esfuerzos y beneficios. Completando este enfoque, la cooperación brasileña enfatiza la idea de realización de “acciones estructurantes”, es decir, proyectos creadores de capacidades nacionales con impacto social y económico sobre los beneficiarios que aseguren más apropiación y sostenibilidad.

Algunos analistas señalan una conexión entre el estrechamiento de lazos con los países en desarrollo y la búsqueda de apoyos para la candidatura brasileña a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o como un medio para promover la multipolaridad, la democracia y la paz, la potenciación de la capacidad negociadora de Brasil, de América del Sur y de las demás regiones en desarrollo.<sup>3</sup> Otras cuestiones estratégicas, como la expansión de su comercio y la presencia en el mercado internacional, o los esfuerzos para diseminar la tecnología nacional en la producción mundial de bio-combustibles, además de la venta de insumos y equipamientos producidos por empresas brasileñas, parecen ser explicaciones importantes para la CSS.

Así, las iniciativas de ayuda al desarrollo no parecen restringirse a su ámbito propio, sino que configuran un instrumento de su política exterior al incluirse objetivos estratégicos para una mayor inserción internacional, política y económica.

<sup>2</sup> L.H. Pereira da Fonseca (2008), “La visión de Brasil sobre la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 22, Madrid, pp. 63-77.

<sup>3</sup> M.R.S. Lima y M Hirst (2006), “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”, *International Affairs*, v. 82, nº 1, pp. 21-40.

---

*De receptor a emisor ¿Cuánto invierte Brasil en cooperación?*

Igual que muchos Países de Renta Media (PRM), Brasil comparte su doble condición de país receptor y emisor de cooperación. Como receptor, los datos del CAD/OCDE indican que muchos países han disminuido su ayuda como consecuencia de una percepción clara de que sus éxitos en el desarrollo, recomiendan modificar el tipo de cooperación y reducir la transferencia de recursos. En 2005, Brasil recibió 196 millones de dólares de AOD, cifra que se redujo al año siguiente a 113 millones. En 2007 y 2008 se registró un repunte en la AOD (motivada por los aportes de Japón y Alemania, países que incrementan su cooperación triangular), hasta un total de 321 millones y 460 millones de dólares, respectivamente. En relación al PIB de Brasil la AOD nunca superó, en el último trienio, el 0,1%. Hoy muchos donantes evalúan su presencia en Brasil, repensando su cooperación con un PRM emergente, a partir de nuevas modalidades e instrumentos que contemplen el perfil brasileño como actor destacado de la CSS.

Establecer el perfil cuantitativo de Brasil como emisor de cooperación es una tarea ardua, dada la escasez de estadísticas oficiales, las diferentes metodologías sobre lo que debe medirse como cooperación para el desarrollo y la poca coincidencia entre las estimaciones de organismos internacionales y las fuentes periodísticas y académicas.

Algunas aproximaciones sobre las cantidades empleadas por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en proyectos de cooperación técnica, estiman en 15 millones de dólares anuales los recursos dedicados, entre 1998 y 2004, para el desarrollo de 119 proyectos. Sin embargo, algunos analistas incluyen en este cálculo además de los recursos financieros los servicios de otras organizaciones nacionales involucradas en su ejecución. De esta forma, cada dólar desembolsado debe ser multiplicado por 10. Siguiendo esta metodología de contabilización (que calcula el impacto y el efecto multiplicador de esos recursos) Brasil proporcionó entre el año 2000 y 2004 una cantidad cercana a los 120 millones de dólares.<sup>4</sup> Según el ECOSOC,<sup>5</sup> en 2006, la ayuda internacional de Brasil se multiplicó por tres y ascendió a 365 millones de dólares, sin incluir el coste de su participación en misiones de paz y en ayuda humanitaria en niveles semejantes a los de Portugal o Luxemburgo.

Según el último informe del CAD/OCDE, siempre manejando fuentes oficiales de Brasil y a falta de que el país implante un sistema unificado de contabilidad de los recursos dedicados a la cooperación, la ayuda brasileña se situó, en 2007, en los 437 millones de dólares. Se incluyen en el cómputo diferentes modalidades de cooperación técnica y financiera en agricultura, educación, energías renovables, salud, capacitación profesional, desarrollo urbano, gobierno electrónico y medio ambiente. Fueron financiados 236 proyectos de cooperación técnica en un total de 46 países. Del monto total, cerca del 90% fue canalizado multilateralmente.<sup>6</sup>

Estas cantidades no incluyen dos dimensiones crecientes: la financiera y la humanitaria.

En el campo de la cooperación financiera, Brasil suscribió la iniciativa HIPC, otorgando descuentos en las deudas que muchos países africanos tenían con el tesoro brasileño. En este contexto, se cancelaron las deudas de Mozambique (369 millones de dólares),

---

<sup>4</sup> C. Schläger (2007), "New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil", *Dialogue on Globalization*. Berlin, Briefing Papers, FES.

<sup>5</sup> United Nations Economic and Social Council (2008), *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, ECOSOC, Nueva York.

<sup>6</sup> OECD (2010), *Development Co-operation Report 2010*, París.

Tanzania (10 millones), Mauritania (9 millones) y Guinea Bissau (5 millones). En el ámbito latinoamericano, Brasil actuó en la negociación del perdón de la deuda efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2006, que benefició a Bolivia, Guyana, Nicaragua, Honduras y Haití. Brasil ofrece créditos blandos a varios países africanos y está considerado por el FMI y por el Banco Mundial como el país emergente que, después de China y Kuwait, proporciona más préstamos a los países de renta baja, especialmente en Angola, Guinea Bissau y Congo. Por otra parte, el país se destaca entre las economías emergentes como el principal contribuyente a la Asociación Internacional de Desarrollo, la ventanilla “blanda” del Banco Mundial. Según informaciones de la Presidencia de la República, hasta 2007 Brasil perdonó o refinanció deuda a otros países en desarrollo por valor de 1.250 millones de dólares.

En junio de 2006, se creó un grupo de trabajo interministerial para la ayuda humanitaria internacional que propició la coordinación de operaciones de asistencia humanitaria en Bolivia, Surinam, Ecuador y Líbano, con participación de la sociedad civil. Algunos ejemplos de estas actuaciones fueron la distribución de alimentos en Haití, la ayuda a las víctimas del terremoto de China o la asistencia a Belice y Myanmar, todas en 2008. En 2009 se realizó una operación inédita de ayuda humanitaria triangular entre Brasil y España con destino a las poblaciones azotadas por los huracanes Ike y Gustav en Cuba, Haití y Honduras. En el período 2008-2009, los recursos de ayuda humanitaria enviados por Brasil ascendieron a un total de 2 millones de dólares.<sup>7</sup>

Las estimaciones más recientes han sido publicadas por *The Economist*, con base en informaciones recogidas en la ABC y en informantes clave en Brasilia. En el cómputo total, la ayuda directa representaría unos 1.200 millones de dólares desglosados en 30 millones del presupuesto de la ABC para proyectos y en unos 440 millones dedicados a acciones bilaterales por otras instituciones nacionales. Deben añadirse 30 millones en ayuda humanitaria y 10 millones más destinados a Gaza. Se cuentan también 25 millones de dólares en contribuciones voluntarias al PNUD y 300 millones destinados al Programa Mundial de Alimentos. Las ayudas a Haití sumarían otros 350 millones de dólares.

Indirectamente, la cantidad más importante (y controvertida), 3.300 millones de dólares, corresponde a los préstamos comerciales realizados a países en desarrollo, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El BNDES posee una cartera de inversiones en América del Sur que suma 15.600 millones de dólares. La gran cuestión es que, al contrario de la cooperación técnica brasileña, los préstamos del BNDES y otras iniciativas como el Programa de Crédito a la Exportación son de corte reembolsable y demandan la adhesión de los beneficiarios a varias condiciones, siendo la primera la obligatoriedad de que los recursos sean utilizados para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas.

#### *Sectores, destinos geográficos y agentes de la cooperación brasileña*

Entre 2003 y 2009, Brasil firmó más de 400 acuerdos y protocolos con países en desarrollo de América Latina, Caribe, África, Asia y Oceanía. En este período, el número de países beneficiados por la cooperación brasileña creció un 150% (de 21 a 56 países), con una cartera de proyectos de unos 90 millones de dólares y un número de acciones

<sup>7</sup> IPEA (2010), *Objetivos de Desarrollo do Milenio, Relatório de acompanhamento*, Brasilia.

iniciadas que pasó de 23 en el año 2003 a 181 en 2007 y alcanzó las 413 en 2009. Sólo en África, Brasil coopera con 35 países.<sup>8</sup>

Atendiendo a la ejecución de la ABC, en 2009, el 50% de los proyectos se concentraban en África, el 23% en Sudamérica, el 15% en Asia y el 12% en América Central y el Caribe. Hay que señalar que si bien el discurso oficial destaca la prioridad de América del Sur en la política exterior brasileña, ello no se refleja en el perfil de la cooperación técnica prestada por el país. Según datos consolidados del año 2007, África agrupaba la mayor parte de los recursos de la cooperación brasileña (más del 52% del total invertidos en 125 proyectos concentrados en los cinco países de lengua portuguesa, que suponían el 78% de la ayuda hacia el continente negro), mientras que América del Sur aparecía en segundo lugar (119 proyectos y el 18,36% del total) con Paraguay y Bolivia como destinos preferentes (23,8% y 17,1%, respectivamente, de los recursos regionales). El país que recibe el mayor volumen de recursos en el cálculo global es Haití, seguido de Cabo Verde, Timor Oriental, Guinea-Bissau, Mozambique y Angola.<sup>9</sup>

Por sectores, en 2009, la agricultura (22,6%) absorbía casi la cuarta parte de las actividades brasileñas de CSS, seguida de la salud (16,6%), educación (12,6%), medio ambiente (7,5%), seguridad (6,5%), administración pública (5,1%), energía (3,5%), cooperación técnica (3,3%) e industria (0,1%). El 21,8% restante no están especificados.

En el ámbito regional e interregional, la cooperación de Brasil ha experimentado una revitalización sustantiva, como resultado de las iniciativas adoptadas en el MERCOSUR (Fondo de Convergencia Estructural, Fondo de Agricultura Familiar y Fondo PYMES), en UNASUR (Fondo de apoyo a la reconstrucción de Haití de 100 millones de dólares, de los cuáles Brasil ha aportado 55 millones) y en el seno de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), donde Brasilia impulsa el fortalecimiento de su secretariado ejecutivo y desarrolla proyectos de telecomunicaciones, gobierno electrónico y capacitación de recursos humanos.

En el Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), se creó un fondo fiduciario de 12 millones de dólares que desarrolla acciones en Guinea Bissau, Cabo Verde y Haití ejecutando proyectos en agricultura, salud y tratamiento de residuos. En la dimensión interregional, Brasil ha priorizado el diálogo con África en materia de seguridad alimentaria, en alianza con organismos multilaterales y el apoyo a los países productores de algodón del grupo Cotton-4 (Benín, Burkina Faso, Chad y Malí). Una iniciativa innovadora ha sido el Programa de Cooperación Brasil-África de Protección Social que difunde el conocimiento brasileño en los mecanismos de transferencias de rentas condicionadas.

Además de actuar en varios sectores, la cooperación brasileña moviliza una diversidad de socios nacionales e internacionales. Se estima que más de 120 instituciones nacionales, entre ministerios, secretarías, fundaciones, universidades, centros de investigación, empresas y ONG estén involucradas actualmente en estas iniciativas de desarrollo. Los principales agentes son la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI). En algunos proyectos puntuales aparecen vinculadas empresas públicas brasileñas como agentes financieros (Caixa Económica Federal) y

<sup>8</sup> Los datos fueron presentados por el director de la ABC, Marco Farani, en el seminario “Brasil y China: desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo de África”, Brasilia, 9/VI/2010.

<sup>9</sup> Ministerio das Relações Exteriores (2007), *South-south Cooperation Activities Carried Out by Brazil*. Brasilia.

prestadores de cooperación técnica (PETROBRAS). En el terreno de la seguridad, la Policía Federal brasileña y la Secretaría Nacional para la Seguridad Pública participan en programas de capacitación policial en Surinam, Colombia, Paraguay o Uruguay.

La inclusión de la sociedad civil en la formulación y conducción de proyectos de cooperación es particularmente importante al señalar una tendencia de participación en la política exterior brasileña. Es el caso, por ejemplo, de la ONG Viva Rio, en Haití. Otras ONG, como Alfabetización Solidaria, Luta pela Paz y Afro Reggae, desarrollan proyectos en el campo de la organización comunitaria, aunque su financiación proviene de Noruega, Suecia o Canadá.

Una novedad llamativa es la creciente participación de las universidades brasileñas y de las instituciones del sistema nacional de investigación científica y tecnológica como CAPES (Coordinadora de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior) y CNPq (Consejo Nacional de Investigación). Otros agentes son el Ministerio de Desarrollo Social (responsable del Bolsa Familia), la Escuela Superior de Administración de la Hacienda (ESAF), el Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO), el Tribunal Superior Electoral, el Instituto de Investigación y Economía Aplicada (IPEA) y el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE). Deben registrarse aún las primeras iniciativas de cooperación descentralizada, como en el caso del estado de Bahía y de las alcaldías de Curitiba y Diadema.

**Conclusiones:** En la última década, la cooperación internacional para el desarrollo asiste a la inclusión de nuevos temas y perspectivas, pero no ha resuelto todavía el dilema del encaje en la nueva arquitectura de la ayuda de los llamados “donantes emergentes”, como China, la India y Brasil.

La cooperación brasileña es un instrumento de la política exterior del país, funcional a sus intereses nacionales y a sus legítimas aspiraciones de proyección internacional, de apertura de nuevos mercados y de ejercicio de influencia en el ámbito multilateral. El hecho de que Brasil, así como los donantes de la OCDE y otros emergentes, busque realizar intereses nacionales al ofrecer cooperación no es incompatible con el reconocimiento de sus contribuciones a la práctica de la CSS.

Pueden destacarse tres de ellas: la transferencia de buenas prácticas en varios sectores; la participación de múltiples actores, públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como en el internacional; y el compromiso con la cooperación a favor del desarrollo en acciones regionales, interregionales y multilaterales.

Durante el gobierno del presidente Lula esta cooperación ha experimentado un fuerte crecimiento, en el contexto del carácter prioritario otorgado a la constitución de un eje sur-sur en su política exterior. Las acciones de cooperación ofrecidas por Brasil se han dirigido mayoritariamente (por volumen de recursos) al continente africano, prioritariamente a los países de lengua portuguesa donde, por otra parte, es mayor la penetración cultural y económica brasileña y más fuerte la competencia con los donantes tradicionales y los “emergentes”. Los países de América del Sur también han sido objetivo prioritario de la cooperación de Brasil, principalmente aquellos de menor desarrollo, donde existen tensiones por la expropiación de activos brasileños (PETROBRAS en Bolivia) o donde se renegocian contratos energéticos (Itaipú en Paraguay).

Sin embargo, este crecimiento tiene implicaciones nacionales e internacionales. En cuanto a las primeras, la multiplicación de proyectos de cooperación no ha sido acompañada de la necesaria reflexión política, técnica y social, sobre sus impactos en las estructuras administrativas de las instituciones brasileñas cooperantes. No hubo tampoco una ponderación de aspectos legales, ni se diseñaron herramientas de planificación, ni se contó con recursos humanos especializados. Los recursos financieros son asignados proyecto a proyecto, sin previsiones presupuestarias que garanticen la continuidad de las acciones o la estabilidad necesaria. Sirva como ejemplo que el gobierno y sus instituciones tienen restricciones legales para recibir o efectuar donaciones líquidas de recursos y que agencias como EMBRAPA no fueron concebidas estatutariamente para la acción internacional, lo que ocasiona grandes dificultades.

La transparencia es otro reto considerable. En este punto debe señalarse que el desconocimiento exacto de los recursos dedicados a la cooperación para el desarrollo representa un factor limitador para el gobierno brasileño, obstaculizando el reconocimiento de la contribución de Brasil al desarrollo internacional y disminuyendo los niveles de rendición de cuentas, prácticamente inexistentes en este momento. Definir con claridad el volumen de recursos en cooperación es imprescindible para el fortalecimiento de las relaciones con los países del eje sur-sur, así como para su participación y presencia en foros regionales y multilaterales. La reciente presentación de una propuesta de sistema de contabilización de los recursos de la cooperación brasileña para el desarrollo internacional (COOP-BRADI) es una señal esperanzadora.

Brasil se encuentra frente al desafío de construir una política pública de cooperación internacional que sea sostenible y duradera, más allá de los compromisos personales de sus líderes políticos. Para ello, es urgente, dada la importancia cuantitativa y cualitativa que ha adquirido, la definición estratégica y operativa de aquellos elementos que permitan a sus instituciones y a la sociedad constituir una política de estado en materia de cooperación. La actual administración ya ha anunciado un nuevo marco legal y el diseño de un modelo institucional que atienda las demandas de cooperación recibidas.

La coordinación entre las agencias ejecutoras de la cooperación brasileña y la definición de la articulación en el terreno con otras cooperaciones es otro reto urgente. Sirva como ejemplo que no hay noticias de la participación de Brasil en las “mesas de donantes”, que articulan y coordinan la cooperación internacional en países altamente dependientes de la ayuda, como Mozambique.

En el ámbito internacional, la cooperación ofrecida por Brasil ilustra el éxito y la importancia de la CSS, así como la relevancia que los PRM tienen en la estructura de la nueva arquitectura de la ayuda. De ahí la necesidad de establecer canales de diálogo con este grupo de países. En este sentido, han aumentado las voces que reclaman la urgencia de que, en la medida que se convierta cada vez más en país fuente de ayuda para el desarrollo, Brasil participe en los foros de coordinación y diálogo auspiciados por el CAD. Sin embargo, existen dudas sobre la aceptación del papel coordinador del CAD/OCDE por parte del actual gobierno brasileño que, por ejemplo, no participa en el *Task Team* sobre CSS o mantiene una actitud de desconfianza frente a la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda.

Estas resistencias se basan en divergencias ideológicas y objeciones a la OCDE, frente a una actitud más positiva para que esta coordinación se produzca en el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC. Esta preferencia por el ECOSOC es

coherente con las prioridades de la política exterior del gobierno Lula y con la constitución de un eje sur-sur. No obstante, la resistencia de Brasil a estos consensos internacionales sobre eficacia de la ayuda puede estar más relacionada con la dispersión institucional de su cooperación y su poca transparencia.

Cualitativamente, la cooperación brasileña se caracteriza por ser mucho más participativa e incluyente que la ayuda de China o la India, tanto por el número de instituciones nacionales e internacionales involucradas como por las modalidades empleadas, que superan la estricta dimensión bilateral para innovar en formas de cooperación triangular, multilateral, regional e interregional. La cooperación de Brasil puede convertirse en un modelo para otros países emergentes, en la medida que esté menos vinculada a intereses materiales no declarados y fomente la apropiación y alineamiento con las prioridades nacionales de los países en desarrollo.

Los próximos años serán decisivos para que Brasil defina un modelo de cooperación en función de sus características propias y de su especificidad como país multicultural y emergente, todavía a caballo entre el mundo en desarrollo y los países avanzados. Será necesario superar los voluntarismos y una cierta retórica de nostalgia tercermundista que le permita su encaje y participación más comprometida en la nueva arquitectura de la ayuda. Adentrarse en la senda de la profesionalización y proclamar sin complejos que la cooperación que ofrece busca ayudar a los otros y ayudarse a sí mismo son opciones que pueden definirse o postergarse. Construir una cooperación de calidad, transparente y promotora del desarrollo internacional no es una tarea fácil ni inmediata. Pero es factible y evitará algunos cuestionamientos internos y externos innecesarios.

En definitiva, Brasil se encuentra en un proceso de construcción y búsqueda de un modelo de cooperación autóctono, anclado en las características institucionales, sociales e históricas que ha ido perfilando en su tránsito de país en desarrollo a potencia emergente. En este proceso, la participación más amplia de otros agentes nacionales (más allá de la diplomacia) será decisiva. A día de hoy, esta discusión es limitada y circunscrita de modo incipiente al campo académico.

La pregunta es si este modelo, y su aplicación en la práctica, constituye una fórmula diferente de la tradicional cooperación norte-sur, tanto por sus objetivos, como por sus instrumentos e implicaciones, por ejemplo, por la integración de agentes económicos (las empresas brasileñas de infraestructuras), que se benefician de las puertas abiertas por las visitas presidenciales y de la necesidad de la cooperación técnica de ampliar la escala de las acciones de desarrollo, principalmente en África.<sup>10</sup>

Quizá, en poco tiempo, sea necesario superar la retórica sobre el presumido carácter solidario de *toda* la cooperación brasileña, explicitando los intereses legítimos de todo tipo que puedan existir en su cooperación sur-sur y reconociendo que es posible y deseable la satisfacción mutua de las partes involucradas (gobiernos, empresas y países beneficiarios).

*Bruno Ayllón Pino*

*Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid*

---

<sup>10</sup> Un buen ejemplo es la actuación de la Empresa Camargo Correa en la construcción de infraestructuras vinculadas al agua en Mozambique.