

**Edita**

Instituto Universitario de Desarrollo  
y Cooperación (IUDC)  
Universidad Complutense de Madrid  
Donoso Cortés, 65-6ª  
28015 Madrid

**Consejo asesor****Presidente:**

Antonio Fernández Poyato (FIIAPP)  
Vocales:

Francisco Aldecoa Luzárraga (UCM)  
Carmelo Angulo Barturen  
(Embajada de España en México)  
Celestino del Arenal Moyúa (UCM)  
Carlos Berzosa Alonso-Martínez (UCM)  
Mª Emilia Casas Bahamonde  
(Tribunal Constitucional)  
Lorenzo Fernández Franco  
(IUDC-UCM)  
Francesc Granell Trias  
(Universidad Central de Barcelona)  
José Miguel Insulza Salinas  
(Organización de Estados Americanos)  
María A. González Encinar  
(Representación española en Bruselas)

**Consejo de redacción**

Alfredo Arachuetes García (ICADE)  
Maribel Castaño García (UCM)  
Noé Cornago Prieto  
(Universidad del País Vasco)  
José Déniz Espinós (UCM)  
Alfonso Dubois Migoya (HEGOA)  
Felipe González A.  
(Universidad del País Vasco)  
Rafael Grasa Hernández  
(Universitat Autònoma de Barcelona)  
José Antonio Nieto Solís (UCM)  
Gustavo Palomares Lerma (UNED)  
Irene Rodríguez Manzano  
(Universidad de Santiago de Compostela)  
Ignacio Soletto Martín  
(Fundación Carolina-CeALCI)

**Dirección**

L. Alfonso Gamo Rodríguez  
(Fundación Carolina-CeALCI)  
José Ángel Sotillo Lorenzo (UCM)

**Coordinadora editorial**

Enara Echart Muñoz (IUDC-UCM)

**Colaboradores**

Bruno Ayllón Pino (IUDC-UCM)  
Cecilia Carballo de la Riva  
(Fundación IPADE)  
Florencio Gudiño (EUROSOCIAL)  
Carlos Illán Sailer (Parlamento Europeo)  
Ruth Jaramillo Blasco (AECID)  
Elena Pérez-Villanueva (Embajada de  
España en Tailandia)  
Francisco Rey Marcos (IECAH)  
Joaquín Tasso (Comisión Europea)  
Juan M. Toledano (IUDC-UCM)

**Secretaría de redacción**

Silvia Pescador Hernández (IUDC-UCM)

ISSN: 1137-8875  
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

# Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 22

PRIMAVERA-VERANO 2008

## Presentación

3

## PRIMERA PARTE:

### Lucha contra la pobreza y cohesión social en Brasil

9

El combate al hambre y el nuevo marco  
de las políticas públicas:  
implementando un efectivo Estado  
de Bienestar Social en Brasil  
*Patrus Ananias de Sousa*

11

Pobreza en Brasil: progresos recientes  
y perspectivas  
*Sonia Rocha*

27

Brasil: ¿qué políticas para qué cohesión  
social?

47

*Bernardo Sorj  
y Danilo Martuccelli*

## SEGUNDA PARTE:

### La cooperación internacional como instrumento de la política exterior brasileña

61

La visión de Brasil sobre la cooperación  
internacional

63

*Luiz Henrique Pereira da Fonseca*

Brasil-Haití: una cooperación para  
el desarrollo y la reconstrucción

79

*Wladimir Valler Filho*

Brasil en el escenario global: aspectos de  
su actual política exterior

97

*Paulo Roberto de Almeida*

Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007	<b>121</b>
---	------------

*Miriam Gomes Saraiva*

Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional	<b>145</b>
--	------------

*Mónica Salomón*

Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil	<b>161</b>
--	------------

*Carlos R. S. Milani*

La lucha contra la trata de personas en Brasil: desafíos para la cooperación hispano-brasileña	<b>183</b>
--	------------

*Verônica Maria Teresi*

Solidaridades para el desarrollo: la política de “cooperación activista” con el MST brasileño	<b>195</b>
---	------------

*Breno Bringel, Jon Landaluze  
y Milena Barrera*

Recursos en Internet sobre cooperación en Brasil	<b>211</b>
--	------------

*Daniela Alves y Bruno Ayllón*

<b>RESEÑAS</b>	<b>227</b>
----------------	------------

Este número de la REDC es auspiciado por la Embajada de Brasil en España y cuenta con el apoyo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Los contenidos de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no debe considerarse que representen las opiniones de las instituciones responsables de la edición y financiación de la Revista.



Embajada de Brasil en España

#### **Cómo contactar con el IUDC-UCM:**

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid

Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Fax: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es

URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

---

# PRESENTACIÓN

BRUNO AYLLÓN PINO

---

*La concepción y publicación de este número 22 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, monográfico dedicado a Brasil, coincide con dos fechas emblemáticas relacionadas con el propio desarrollo institucional de la cooperación del gigante sudamericano y con un hito destacado en el terreno de la cooperación Sur-Sur. En efecto, en 1987, fue creada la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la misión de negociar, coordinar y ejecutar los programas y proyectos de cooperación técnica recibida y ofrecida a otros países en desarrollo. Desde entonces hasta hoy, en estos 20 años, la ABC se ha consolidado como la institución oficial de referencia en materia de cooperación técnica internacional para el desarrollo y como la encargada de articular a la compleja trama de actores institucionales que desde otros ministerios, administraciones y fundaciones públicas constituyen la dimensión internacional de la solidaridad brasileña.*

*Por otra parte, se cumplen 30 años de la elaboración del concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), que fue fruto de la Conferencia internacional auspiciada por la ONU, en 1978, de la que resultó el Plan de Acción de Buenos Aires, uno de los marcos constitutivos de la llamada cooperación Sur-Sur. En este contexto, Brasil asumió un papel protagonista que le ha llevado a incrementar el peso que tienen las modalidades de cooperación Sur-Sur y los mecanismos de cooperación triangular en los que participan agencias bilaterales de desarrollo (AECID y CIDA) y organismos multilaterales (Fondo de Naciones Unidas para la Población y Banco Mundial) por poner sólo algunos de los ejemplos más destacados.*

*No es necesario a estas alturas abundar en la importancia creciente que Brasil viene adquiriendo en el sistema internacional en los últimos quince años, y que le ha situado en la lista de países emergentes llamados a ocupar un lugar destacado en este siglo XXI. Parece que, por fin, el país de la eterna promesa se está haciendo una realidad consumada y que, en breve y aunque no debemos pecar de un excesivo optimismo panglossiano, se podrán desmentir las palabras del director de cine Walter Selles cuando afirmaba que “los brasileños nacían con la idea de vivir en el país del futuro y crecían con la nostalgia de un futuro que nunca llegaba”.*

*Debemos decir que en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) siempre se ha apostado por Brasil en el sentido de constituirse como un objeto de estudio señalado en el ámbito del desarrollo, que ha motivado de forma instigadora a nuestros profesores, investigadores y alumnos. No sólo ha motivado sino que, en ciertos casos, ha apasionado y ha constituido, en diferentes grados y medidas, un hito fundamental de la carrera académica de algunos de sus miembros. Esta atención que Brasil siempre ha concitado en el IUDC-UCM, se puede constatar a partir del examen de algunos elementos que repasamos sin ánimo de ser exhaustivos.*

*Desde las primeras ediciones de nuestro Magíster en Cooperación Internacional, que llegará a su XXIII edición en el año académico 2008-2009, un buen número de alumnos (españoles y brasileños) ha escogido como tema de su tesina final cuestiones vinculadas al desarrollo de Brasil o a la cooperación recibida y prestada por el país. Pueden citarse como ejemplos tesis sobre la cooperación bilateral española con Brasil; la influencia de la UNESCO en las políticas públicas de educación en Brasil; el fortalecimiento institucional en el ámbito de la cooperación Brasil-España; los movimientos sociales como impulsores del desarrollo: el caso del Movimiento Sin Tierra de Brasil; las ciudades como actores del desarrollo local: el caso de São Paulo; las relaciones entre España y el Nordeste de Brasil; inversiones directas, comercio y cooperación internacional al desarrollo; la cooperación brasileña en los países africanos de lengua portuguesa.*

*En el campo de las relaciones académicas, se registra en los últimos años el fortalecimiento de los vínculos entre el IUDC-UCM y algunas universidades brasileñas, entre las que destacan la Universidad de São Paulo, la Universidad Federal de Bahía, la Universidad Federal de Santa Catarina o la Universidad Católica de Santos. Estas relaciones se han materializado en la realización de cursos de cooperación, intercambio de investigadores y docentes, realización de estancias de postdoctorado, proyectos conjuntos de investigación y canje de publicaciones.*

*En el ámbito de la consultoría y la asistencia técnica, el IUDC-UCM ha prestado servicios para la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Brasil, en la identificación y formulación de proyectos de desarrollo turístico y pesca artesanal en el nordeste brasileño y de fortalecimiento institucional con ministerios y organismos públicos en la capital, Brasilia. Igualmente, se realizó una asistencia técnica para la elaboración del Plan de Actuación Especial 2006-2008 de la Cooperación Española en Brasil, que le corresponde al país en su categoría de País Preferente dentro del Plan Director*

2005-2008. Más recientemente, se ha prestado una asistencia técnica a la AECID para la formulación de un programa subregional de cooperación con MERCOSUR, proceso de integración del que Brasil es socio fundador, representando el país con más peso demográfico, económico y político.

En el terreno de la investigación, entre 2005 y 2006, un equipo del IUDC-UCM desarrolló un proyecto para el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina, titulado “Asociados para el desarrollo: propuestas para la cooperación España-Brasil”, posteriormente publicado bajo la forma de documento de trabajo, donde se realizaban propuestas aplicables a la cooperación hispano-brasileña. En la actualidad, existen dos investigaciones en curso relacionadas con Brasil: una, con el apoyo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se centra en la propuesta de creación de un protocolo de actuación para el combate a la trata de mujeres brasileñas con fines de explotación sexual en España; la otra, en el marco del convenio firmado entre el IUDC-UCM y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), para la realización de una investigación sobre el papel de los donantes emergentes y el estudio de los mecanismos de cooperación triangular con el estudio de caso de Brasil. Uno de los productos contemplados en esta línea de investigación es, exactamente, la revista que el lector tiene en sus manos, por lo que aprovechamos para agradecer el apoyo de la DGPOLDE.

La alegría y satisfacción de presentar este número es mayor, si cabe, al haber contado también con el apoyo de la Embajada de Brasil en España. Este apoyo, en primer lugar, ha sido decisivo para facilitar los contactos con las autoridades brasileñas que escriben en este número monográfico. En segundo lugar, el apoyo financiero de la Embajada brasileña ha permitido cofinanciar la revista y ampliar su tirada, de forma que pueda llegar a más lectores y, especialmente, que pueda encontrar una amplia divulgación en Brasil. En ambos casos, es de justicia manifestar nuestro agradecimiento al jefe del sector de prensa de la Embajada de Brasil, D. Leonardo Onofre de Souza, por su entusiasmado apoyo y por la receptividad y sensibilidad demostrada cuando le presentamos la idea.

En cuanto a los contenidos del número, el lector podrá encontrar dos partes diferenciadas. En una primera parte, un grupo de tres artículos analizan la lucha contra la pobreza en Brasil y las transformaciones sociales que están en la base de las políticas públicas impulsadas por el gobierno y por la sociedad civil para reducir la desigualdad y producir mayor cohesión social. Estas políticas fueron iniciadas por el gobierno Cardoso en 1995 y continuadas y profundizadas por el Gobierno Lula en 2003, en una virtuosa combinación de

*políticas económicas responsables y de combate a la inflación (“el impuesto de los pobres”) junto con el diseño de programas sociales de transferencias de rentas a las familias, condicionadas a la educación y salud de sus miembros. Son, en definitiva, conquistas de la sociedad brasileña que se han mantenido y que permiten vislumbrar con optimismo los próximos años, tal y como se demuestra en el artículo del Ministro de Desarrollo Social, Patrus Ananias, y en las dos colaboraciones de la economista Sonia Rocha y de los sociólogos Bernardo Sorj y Danilo Martuccelli.*

*En la segunda parte, el mayor peso de la revista recae en la presentación y análisis de la rica experiencia brasileña en el campo de la cooperación internacional, que es considerada en su doble vertiente: como respuesta a las obligaciones solidarias que la sociedad y el gobierno asumen en sus relaciones internacionales y como instrumento de la política exterior brasileña. Inicia esta segunda parte el artículo del Embajador y Director de la Agencia Brasileña de Cooperación, Luiz Henrique Pereira da Fonseca, quien nos ofrece la visión oficial de Brasil sobre la cooperación internacional. El Consejero Wladimir Valler Filho presenta, a continuación, la actuación brasileña en la reconstrucción de Haití.*

*Desde la perspectiva académica, los artículos de Paulo Roberto de Almeida —Centro Universitario de Brasilia— y Miriam Gomes Saraiva —Universidad del Estado de Río de Janeiro—, profundizan en los factores de larga duración y en los aspectos puntuales de las políticas exteriores de los gobiernos de Cardoso (1995-2002) y de Lula (2003- 2008) que pueden explicar el papel emergente de Brasil en el escenario global. Por su parte, Mónica Salomón —Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro— nos introduce en el papel de los municipios y los estados brasileños como recientes y crecientes actores de la cooperación internacional.*

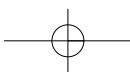
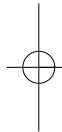
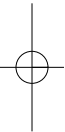
*Aún en la óptica universitaria, pero en registros diferentes, Carlos Milani —Universidad Federal de Bahia— aborda los variados discursos y mitos forjados en torno a la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo, con una mirada brasileña que fue enriquecida a partir de su experiencia en la UNESCO. Completan la revista dos artículos de jóvenes investigadores que unen a su conocimiento un compromiso claro con sus objetos de estudio. En el primer caso, Breno Bringel, Jon Landaluce y Milena Barrera, proponen una original reflexión sobre la política de “cooperación activista” de actores sociales europeos con el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil (MST). En el segundo caso, Verônica Teresi, investigadora hispano-brasileña visitante en el IUDC-UCM, presenta un tema espinoso pero fértil para la cooperación entre Brasil y España: el*

*desafío que supone la lucha contra la trata de personas. Cierra este segundo bloque de artículos un documento elaborado en colaboración con Daniela Alves, investigadora brasileña, que nos aproxima a las páginas web más importantes del mundo de la cooperación internacional en Brasil.*

*Finalmente, estas líneas de presentación quieren rendir un homenaje a la ex primera dama Ruth Cardoso, fallecida cuando nos encontrábamos en el proceso de edición de este número. Ella fue, como intelectual y académica en la Universidad de São Paulo, una de las más importantes estudiosas brasileñas de la cuestión social, como pude constatar personalmente en alguna de sus conferencias. Fundó junto a su marido, Fernando Henrique Cardoso, el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP) en 1969, y décadas más tarde, la ONG Comunidad Solidaria. Además, estuvo por detrás de las primeras reflexiones e iniciativas para la unificación de los diferentes programas sociales y bolsas de asistencia a las familias pobres. Sirvan las palabras de condolencia del presidente Lula, el día de su fallecimiento, el 24 de junio de 2008, para prestarle el debido reconocimiento:*

*“[...] Es difícil creer que aquella intelectual determinada que conocí muchas décadas atrás, con convicciones firmes, gestos nobles y al mismo tiempo sensibilidad para el drama de la desigualdad social, nos haya dejado. Es una gran pérdida para el país. Tengo seguridad de que será siempre recordada por las semillas que plantó en su brillante carrera y por iniciativas como el Programa Comunidad Solidaria entre tantas otras”.*

*Descanse en paz.*



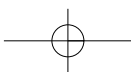
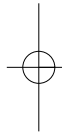
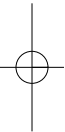


---

## **Primera parte**

# LUCHA CONTRA LA POBREZA Y COHESIÓN SOCIAL EN BRASIL

---



---

# EL COMBATE AL HAMBRE Y EL NUEVO MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLEMENTANDO UN EFECTIVO ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL EN BRASIL

PATRUS ANANIAS DE SOUSA\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Desarrollo social; hambre cero; seguridad alimentaria; asistencia social; transferencia de ingreso; política social; bienestar social*

## RESUMEN

*Este artículo trata de las políticas sociales implantadas en Brasil desde 2003, con enfoque en las políticas implementadas por medio del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), dirigidas para combatir la pobreza y para construir un sistema de protección social en Brasil. Considerando como punto de partida la estrategia conocida como Hambre Cero, que es desarrollada por el gobierno, el artículo presenta la estructura que ha servido como base para la construcción de la red de protección y promoción social del gobierno actual, con el objetivo de instituir, consolidar y articular la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, la política de asistencia social y de transferencia de ingreso con el*

---

\* Patrus ANANIAS es Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil. Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid. Fue alcalde de Belo Horizonte y Diputado Federal.

*objetivo de emancipar y de formar una ciudadanía. La evolución de las políticas sociales en Brasil, presentada en el inicio del artículo, pone en contexto el proceso de implantación de dicha red y es responsable de la dimensión pionera de la acción.*

## ABSTRACT

*This article analyses the social policies carried out in Brazil since 2003, with a focus on the ones implemented by the Ministry of Social Development and Fight Against the Hunger (MDS, in Portuguese), with the aim of fighting against poverty and building a social protection system in the country. Considering the strategy developed by the government and known as “Hunger Zero” as a starting point, the article presents the structure at the base of the current government's network of protection and promotion of social assistance, created to institute, consolidate and articulate the national policy on food safety, social assistance and income transfer with the aim of building an emancipated citizenship. The development of social policies in Brazil, analysed at the beginning of the article, provides the context to understand the establishment process of this network and it is actually responsible for that pioneering dimension.*

## RESUMO

*Este artigo aborda as políticas sociais implementadas no Brasil desde 2003, com enfoque em políticas implementadas por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dirigidas para combater a pobreza e para construir um sistema de proteção social no Brasil. Considerando como ponto de partida a estratégia conhecida como “Fome Zero”, que é desenvolvida pelo governo, o artigo apresenta a estrutura que serviu como base para a construção da rede de proteção e promoção social do governo atual, com o objetivo de instituir, consolidar e articular a política nacional de segurança alimentaria e nutricional, a política de assistência social e a transferência de renda, com o objetivo de emancipar e de formar uma cidadania. O histórico das políticas sociais no Brasil, apresentado no início do artigo, explicita o contexto do processo de implantação dessa rede e é responsável pela dimensão pioneira da ação.*

## Introducción

Brasil es un país de gran extensión territorial y extremadamente desigual desde el punto de vista social y económico, en el que aspectos comparables a las economías más ricas del planeta coexisten con problemas sociales profundos, resultantes de la pobreza extrema. En 2007 había en Brasil 184 millones de habitantes distribuidos en un territorio de 8,5 millones de kilómetros cuadrados, teniendo un producto nacional bruto de aproximadamente de un billón de euros<sup>1</sup>. Sin embargo, esa riqueza está distribuida de forma bastante asimétrica: en 2005, el 10% de los más ricos de la población tenía el 46,3% del ingreso nacional, y el 50% de los más pobres tenía solamente el 14,1% del ingreso<sup>2</sup>.

Por tener una gran cantidad de recursos naturales, asociada a una población diversa y culturalmente rica, Brasil es frecuentemente clasificado como una nación que tiene una gran vocación para el desarrollo. Por otro lado, las altas tasas de pobreza y las desigualdades, resultantes de los años de concentración de las riquezas producidas y mal distribuidas a lo largo de 500 años de historia, actuaron como obstáculos importantes para ciclos sostenibles de progreso. Tradicionalmente, las políticas sociales han sido consideradas como elemento secundario en la agenda de políticas públicas o han sido implementadas como instrumentos clientelares, reproduciendo el ciclo de subdesarrollo y pobreza en el país. Así, la centralidad de las políticas sociales en el gobierno del presidente Lula es presentada como la base para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el país —uniendo, por primera vez, el crecimiento económico con la justicia social—.

Ese modelo ha producido importantes resultados en los últimos años, especialmente en la reducción de la pobreza y de la malnutrición. Brasil ha alcanzado, con siete años de antelación, el primero de los Ocho Objetivos del Milenio, estipulados por la Organización de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. En 2006, la reducción del índice de pobreza ha sido del 15% y por eso la tasa de pobreza se ha situado por debajo del 20% de la población (19,3%) por primera vez. La desigualdad también está disminuyendo y el índice de Gini se ha reducido al

1. R\$ 2,56 billones de reales (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Sistema de Cuentas Nacionales Referencia 2000, convertidos al cambio de 2,60 reales por euro). Todos los otros valores citados en euros en este artículo fueron convertidos a partir de los valores originales en reales utilizándose la cotización de la fecha a que los datos se refieren.

2. Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), 2005.

3. Según datos del estudio de la Fundación Getúlio Vargas, realizado a partir de un análisis de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) de 2006 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 14 millones de personas han salido de la miseria entre los años de 2003 y 2006. La pobreza extrema se ha reducido a la mitad, como está previsto en el Objetivo número 1 de las Naciones Unidas: en 1992, el 11,73% de la población brasileña vivía con menos de 1 dólar al día. En 2006, ese porcentaje era del 4,69%.

nivel más bajo de los últimos 30 años. Sin embargo, a pesar de dichos progresos, los desafíos siguen presentes. A pesar de su disminución, el índice de Gini aún es alto —0,559 en 2006<sup>4</sup>—, y las tasas de pobreza aún corresponden a un contingente de 36 millones de personas.

Ese artículo argumenta que la superación de la pobreza y del hambre depende de inversiones específicas, duraderas y consistentes, con el objetivo de estructurar una red de protección y promoción social —un Estado de Bienestar Social— y describe algunos de los principales programas y políticas sociales que han sido implementados en Brasil con ese objetivo, a partir del primer gobierno del presidente Lula, con enfoque en las acciones que quedan bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre<sup>5</sup>.

### **Breve evolución de la construcción de la red de protección y promoción social en Brasil**

En el pasado, la experiencia brasileña ha mostrado que el crecimiento económico sin redistribución de ingreso ha sido insuficiente para crear un mercado interno que sea capaz de dinamizar la economía y promover las bases para el desarrollo sostenible. Como muestra Celso FURTADO<sup>6</sup>, la desigualdad y la pobreza son causas, no consecuencias, del subdesarrollo. Las actuales políticas públicas del gobierno brasileño tienen en cuenta esas preocupaciones, entendiendo que la agenda social es intrínseca y complementaria a la agenda económica.

Las cuestiones relativas a la pobreza y a la desigualdad están presentes desde la formación de la sociedad brasileña, que tiene sus raíces en la utilización de mano de obra esclava y en el modelo de colonización que tenía como base la producción en grandes propiedades de tierra. En el siglo XX, el país ha experimentado un fuerte desarrollo industrial. Entre las décadas de los 50 y los 70 del siglo pasado, a pesar de haber experimentado altas tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto, se constató un aumento en la desigualdad de la distribución de ingreso, de riqueza y de oportunidades. El Estado Brasileño se

4. PNAD, 2006.

5. A pesar de no ser tratado específicamente en este artículo, el conjunto de políticas sociales en Brasil, bajo la responsabilidad de diversos ministerios, ha sido objeto de importantes avances en el periodo 2003-2008. En ese periodo, los presupuestos sumados de las áreas de desarrollo social y combate al hambre, salud, educación, agricultura familiar, reforma agraria y cultura aumentaron, de 15,2 mil millones de euros en 2002 a 50,6 mil millones de euros previstos para 2008. Incluyendo el área de seguridad social, ese último número llega a 132 mil millones de euros.

6. Acerca de ese abordaje, consultar: *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), *Dialética do Desenvolvimento e Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*.

ha demorado a la hora de involucrarse de forma inequívoca en la superación de la pobreza y de las desigualdades. Por medio de una “verdadera conspiración de silencio”, como decía Josué De Castro<sup>7</sup>, el tema del hambre estuvo, a lo largo de los siglos, ausente de la agenda política e intelectual del país.

El proceso de construcción del sistema brasileño de protección social, a partir de los años 1930, tuvo como base el modelo de “Ciudadanía Regulada”<sup>8</sup>, según el cual la promoción de los derechos sociales estaba estrictamente asociada a la inserción en el mercado de trabajo reglamentado por el Estado. Eso reforzó las desigualdades originadas en el mercado de trabajo y profundizó la estratificación y la segmentación social en una sociedad que ya es bastante desigual, como es el caso de la sociedad brasileña. Esa discriminación institucional realizada por el Estado continuó hasta la consecución de la Carta Magna de 1988.

El actual modelo de seguridad social, definido por la Constitución de 1988, presenta tres grandes componentes: Salud, Seguridad Social y Asistencia Social. La organización de ese sistema de seguridad social, una realidad aún en construcción en nuestro país, debe garantizar la universalidad de la cobertura y de la asistencia, la diversidad de la base de financiación y el carácter democrático y descentralizado de la gestión.

La Constitución de 1988 ha promovido muchos avances en el ámbito legal de las políticas de seguridad social. Sin embargo, esos avances estaban bastante distantes de las prácticas de las políticas sociales vigentes hasta el momento, estructuradas alrededor de los favores personales, en un modelo de asistencia marcado por la exigencia de apoyo político, de desestructuración de los servicios locales y de la inexistencia de normas y procedimientos regulares, como ha mostrado Víctor Nunes Leal<sup>9</sup>.

A lo largo de los años 1990, las políticas públicas de seguridad social fueron gradualmente reglamentadas. Hubo muchos avances hacia la consolidación del Sistema Único de Salud y la ampliación de la cobertura del sistema de

7. JOSUÉ DE CASTRO (1908-1973) es una de las principales referencias en Brasil en el estudio acerca del hambre. Graduado en Medicina, fue profesor, siguió carrera diplomática y su principal obra, *Geografia da Fome*, sigue siendo referencia ineludible para los investigadores del tema.

8. SANTOS (1987) elabora el concepto de ciudadanía regulada para explicar la política económica y social en el periodo posterior a 1930 en los siguientes términos: “Por ciudadanía regulada entiendo el concepto de ciudadanía cuyas raíces están, no en un código de valores políticos, sino en un sistema de estratificación ocupacional y que, además, tal sistema de estratificación ocupacional es definido por norma legal. En otras palabras, son ciudadanos todos aquellos miembros de la comunidad que están en cualquiera de las ocupaciones reconocidas y definidas en ley” (SANTOS, 1987: 68).

9. LEAL, 1975.

seguridad social. Sin embargo, los índices de desigualdad continuaron siendo elevados a lo largo de aquella década, y las políticas sociales permanecieron como tema secundario con relación a la agenda económica.

Con la elección del presidente Lula, en 2003, la agenda social ha conquistado la centralidad en las políticas públicas gubernamentales, teniendo como punto de partida el lanzamiento de la estrategia de gobierno conocida como Hambre Cero<sup>10</sup> en 2003, con el objetivo de garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada, integrando diversos programas y acciones. La propuesta de la estrategia Hambre Cero es establecer las bases para la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>11</sup>, contribuir a la erradicación de la pobreza extrema, permitir la conquista de la ciudadanía de la población más vulnerable al hambre y demostrar que la cuestión social es un elemento orientador de las políticas públicas.

Como estrategia, el Hambre Cero tiene como base el siguiente principio: la situación de pobreza no se resume a la insuficiencia de ingreso. Tener ingreso bajo es el resultado de diversos factores interrelacionados, tales como la baja escolaridad, pocas oportunidades de cualificación, difícil inserción en el mercado de trabajo, acceso a cargos mal remunerados y sin perspectivas de progreso. Como agravante, la pobreza trae otra vertiente, que es su reproducción a lo largo de las generaciones: los hijos de padres pobres no tienen las mismas oportunidades de desarrollo educacional y de inclusión social que los hijos de las familias más ricas tienen. Por consiguiente, el desarrollo social requiere acciones conjuntas e integradas, con el objetivo de promover el desarrollo en todas sus dimensiones.

Con Hambre Cero, la transversalidad de las políticas públicas pasó a ocupar un lugar destacado en la discusión sobre el desarrollo social. En 2004, la transversalidad y la integración de las políticas sociales con el objetivo de estructurar una red de solidaridad avanzaron en lo que se refiere al diseño institucional, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

10. El Hambre Cero articula 52 acciones y programas de 11 ministerios. Además del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (coordinación), integran la estrategia los siguientes ministerios: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Integración Nacional, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Ministerio de Hacienda, Casa Civil de la Presidencia de la República y Secretaría General de la Presidencia de la República/Secretaría de Comunicación-PR.

11. El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como fue definido en la 2ª Conferencia Nacional del área, implica garantizar una alimentación en cantidad, calidad y regularidad suficientes para la subsistencia. Incluye el concepto de soberanía alimentaria, que se refiere a la autonomía de la selección del alimento consumido.



## **La actuación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre**

La creación del MDS, en enero de 2004, se convirtió en un importante factor para la institucionalización y articulación de las políticas sociales en Brasil, con la formación de una red integrada de protección y promoción social, articulada en cuatro ejes, interdependientes y complementarios: (1) seguridad alimentaria y nutricional, (2) asistencia social, (3) transferencia condicionada de ingreso y (4) generación de oportunidades para la inclusión.

Una característica importante y común a los avances en esos cuatro ejes es su estructuración por medio de políticas públicas de Estado que garantizan derechos, reguladas por leyes e implementadas de forma republicana, como una responsabilidad solidaria de las tres esferas de gobierno, en asociación con la sociedad civil.

El eje de la seguridad alimentaria y nutricional está regulado por la ley federal número 11.346, publicada en 15 de septiembre de 2006, y que ha instituido el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), con el objetivo de integrar las políticas del área y garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada.

Un componente central de la política de seguridad alimentaria y nutricional es el fortalecimiento de la agricultura familiar, que es realizado fundamentalmente por medio de dos programas: el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). El PRONAF, implementado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) en asociación con el MDS, funciona como un gran sistema de microcrédito y asistencia técnica rural a los pequeños productores en todo el país. En la cosecha 2007/2008 estarán disponibles para el programa 5,1 mil millones de euros.

El PAA, bajo la responsabilidad del MDS, actúa como complementario al PRONAF en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, tanto por el lado de la producción como por el lado del consumo. Por medio de ese programa, el gobierno federal garantiza la compra de los alimentos producidos por los agricultores familiares, con exención de licitación, por valores que tienen como referencia los precios practicados en los mercados regionales hasta el límite de 1.363 de euros al año. Los alimentos adquiridos son distribuidos a las familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, guarderías y albergues para los adultos mayores. El PAA puede ser considerado uno de los programas que mejor expresan el concepto del Hambre Cero: promueve la

seguridad alimentaria y nutricional por medio de la distribución de la producción de alimentos de la agricultura familiar para los programas de alimentación escolar y para las poblaciones en riesgo de inseguridad alimentaria e impulsa la emancipación de las familias de agricultores.

Para la estructuración de las redes locales de seguridad alimentaria y nutricional, también contribuye el establecimiento de un conjunto de equipamientos locales para facilitar el acceso a los alimentos de calidad a precios accesibles, tales como los restaurantes populares, bancos de alimentos y cocinas comunitarias.

Otro factor de gran impacto para la garantía de la dignidad humana es el acceso al agua, por medio de diversas acciones en el ámbito del Gobierno Federal. El MDS participa con el programa de cisternas en el Semiárido brasileño, implementado en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Ya han sido construidas más de 245.000 cisternas, siendo 195.000 de ellas con recursos del MDS, que en 2007 alcanzaron un total de 25,3 millones de euros.

El segundo eje de la asistencia social también se caracteriza por la institucionalización y normalización de las políticas públicas, organizadas en base al Sistema Único de la Asistencia Social (SUAS). El SUAS, creado en 2005, instituye un nuevo modelo de organización de los servicios sociales y asistenciales y de la gestión de la política de asistencia social de forma unificada en todo el territorio nacional, articulando las acciones del Gobierno Federal, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal.

El SUAS se estructura según los niveles de complejidad de la asistencia —básica y especial—. En el área de protección básica, una de las acciones importantes del sistema es el Programa de Atención Integral a las Familias (PAIF), que se materializa a través de las unidades físicas de la asistencia, llamadas Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS). El CRAS es una unidad pública estatal, ubicada en áreas de mayor vulnerabilidad social y presta asistencia a las familias, con orientación social y psicológica, identificación de demandas y transferencia a otros niveles de complejidad del sistema. El CRAS organiza y coordina la red local de servicios sociales y asistenciales, como el “punto de entrada” de los usuarios en la red del SUAS. Actualmente, 2.600 mil municipios reciben cofinanciación del PAIF en 3.200 mil centros. En 2008, 78,7 millones de euros serán invertidos en los CRAS/PAIF.

En el área de protección especial del SUAS, los Centros de Referencia Especial de la Asistencia Social (CREAS) han sido planificados para prestar

asistencia en situaciones de violación de derechos. En su ámbito, se desarrollan programas y acciones como el *Sentinela* y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). El *Sentinela* es un servicio especializado para la asistencia y la protección inmediata a los niños y adolescentes víctimas de abuso o explotación sexual, y a sus familias. En 2007, 66.000 niños y adolescentes fueron beneficiarios y se invirtieron 24,1 millones de euros. El PETI, implementado de forma articulada con el Programa Bolsa Familia, transfiere ingreso a las familias, teniendo como contrapartida los condicionantes del Bolsa Familia<sup>12</sup> y la participación en acciones sociales y educativas en el periodo extracurricular. En 2007, 874.000 niños fueron los beneficiarios, con una inversión de 104 millones de euros.

Otra acción estratégica en el ámbito del SUAS es el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), dirigido a los adultos mayores y personas con discapacidad y que viven en situación de pobreza. Es un programa que paga un sueldo mínimo mensual a los adultos mayores con más de 65 años de edad y a las personas con discapacidad que tienen un ingreso familiar per cápita inferior a 1/3 del sueldo mínimo (40 euros). En 2007, el BPC ha transferido 5,2 millones de euros a aproximadamente 2,7 millones de adultos mayores y personas con discapacidad.

En el tercer eje de las acciones del MDS está el Programa Bolsa Familia, creado por la ley federal número 10.836, de 9 de enero de 2004<sup>13</sup>. Garantiza un ingreso básico a las personas en situación de pobreza, condicionado al cumplimiento de una agenda de acciones que tienen el objetivo de romper el ciclo vicioso de pobreza por medio de la promoción de la salud y educación. Con el Programa, presente en todos los municipios brasileños, cerca de 11 millones de familias pobres, que tienen ingreso per cápita mensual inferior a 47 euros, pasaron a tener acceso a un nivel mínimo de ingreso doméstico. Los recursos transferidos, una media 30 euros por familia, tuvieron efectos inmediatos y significativos sobre las condiciones de vida de la población pobre. Las investigaciones muestran su importante papel en la reducción de la malnutrición infantil y en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, además de posibilitar el acceso a los bienes básicos

12. El Bolsa Familia es un programa de transferencia condicionada de ingreso. Para recibir el beneficio, las familias tienen que cumplir una agenda de educación y salud, como está explicado a continuación, en la descripción del programa. A partir de la integración con el PETI, la salida de los niños de la situación de trabajo infantil es también una condición para continuar recibiendo el beneficio. Como los condicionantes están relacionados a los derechos elementales de la ciudadanía, ese mecanismo es, por lo tanto, una forma de monitorear la oferta de esos servicios por el Estado.

13. El programa fue instituido en octubre de 2003, por medio de un decreto presidencial. Posteriormente, el Congreso ha aprobado la ley citada.

de consumo que mejoran su calidad de vida y su autoestima<sup>14</sup> (SAGI/MDS, 2007).

Además de los beneficios financieros, las familias son estimuladas —por medio del monitoreo de los condicionantes— a mantener a sus hijos en la escuela y a cumplir una agenda de cuidados básicos de salud (monitoreo prenatal y del desarrollo infantil, vacunas) —hecho que contribuye a ampliar sus capacidades y oportunidades de inclusión social—.

La conquista de la meta de cobertura del Bolsa Familia ha sido importante para establecer un nivel mínimo de dignidad a las familias pobres en Brasil. Sin embargo, un desafío aún mayor es la efectiva y plena inclusión social de esas familias, superando las señales más inmediatas y dramáticas de la pobreza que proporciona el beneficio financiero. La garantía de un ingreso mínimo, además de sus efectos directos e inmediatos sobre la alimentación, el vestuario y el material escolar, fortalece el poder de negociación de las personas que buscan trabajo. Las personas pueden negarse a trabajar en condiciones degradantes e insalubres, pues tienen un ingreso mínimo para la subsistencia inmediata.

Un dato importante es que las investigaciones muestran que la percepción del beneficio no lleva a las personas a dejar de buscar trabajo. De acuerdo con los datos de la PNAD 2006 (Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios), el porcentaje de empleados entre 2004 y 2006 ha aumentado para los domicilios beneficiarios del programa y también para los que no son beneficiarios, al mismo tiempo que se ha reducido, en los dos grupos, la proporción de personas ocupadas que no reciben remuneración<sup>15</sup>. Una encuesta encargada por el MDS y realizada por el Centro de Desarrollo y Planificación Regional de la Universidad Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), en 2005, muestra que el índice de ocupación entre las familias beneficiarias por el Bolsa Familia era mayor que entre las familias no beneficiarias (SAGI/MDS, 2007)<sup>16</sup>.

14. Una encuesta realizada en 2006 por la Universidad Federal de Bahía junto con la Universidad Federal Fluminense apunta que la principal utilización del beneficio recibido por las familias es la alimentación. De las familias beneficiarias entrevistadas, el 86% relató que hubo una mejoría en la alimentación de la familia. Los relatos también muestran que el 93% de los niños de las familias beneficiarias come tres veces al día, como mínimo. La Jornada Nutricional 2006, realizada por el MDS con 17.000 niños en la región del Semiárido brasileño apunta que, para el total de niños menores de cinco años, la participación en el programa determinaría una reducción de casi un 30% en la malnutrición (de 6,8%, sin el programa, a 4,8% con el programa).

15. Los datos han sido recogidos de los suplementos “Acceso a las Transferencias de Ingreso y a los Programas Sociales” y “Aspectos Complementarios de Educación, Tareas Domésticas y Trabajo Infantil”, de la edición de 2006 de la PNAD, IBGE.

16. En el periodo de realización de la encuesta, 8,7 millones de familias estaban inscritas en el programa. Está prevista la realización de una nueva etapa de la encuesta de evaluación, utilizando los mismos parámetros, a efectos de comparación y evaluación del impacto del programa.

El cuarto eje representa la nueva frontera de las políticas de desarrollo social en el país —la generación de oportunidades de inclusión—. Actualmente, el eje de la generación de oportunidades para la inclusión está en plena estructuración, teniendo como objetivo fortalecer el papel desempeñado por el MDS en la generación de oportunidades para la inclusión productiva por medio de asociaciones con otros órganos y esferas gubernamentales y entidades de la sociedad civil.

Esa nueva área de actuación incidirá sobre la cualificación profesional, el acceso a oportunidades de empleo, fomento del asociacionismo y a proyectos de economía solidaria, entre otras iniciativas. Un ejemplo de esa actuación son las asociaciones que están siendo establecidas para que los beneficiarios de los programas sociales del MDS, a partir de las informaciones presentes en el Registro Único —nuestro registro de las familias en situación de pobreza en el país— tengan una cualificación profesional orientada y sean inseridos en las oportunidades de trabajo generadas por el programa federal de inversiones en infraestructura, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

### **Opción brasileña por lo social y sus efectos**

La prioridad dada por el gobierno federal a la consolidación de la red de protección y promoción social en Brasil queda demostrada, inequívocamente, por la evolución del presupuesto del MDS desde 2003. En 2004, el primer año de existencia del MDS, el presupuesto del Ministerio ha sido equivalente a 4 mil millones de euros. Para 2008, los recursos se duplicaron, si se consideran en moneda nacional. Teniendo en cuenta la variación del cambio, los recursos sufrieron una variación porcentual aún mayor: en 2008, el presupuesto es equivalente a 11,1 mil millones de euros.

La definición de la agenda social como prioridad establece, a partir de 2003, un nuevo parámetro para la planificación de las políticas públicas y posibilita la discusión acerca de un plan de desarrollo integral e integrado, incluyendo sus diversas dimensiones: económicas, sociales, culturales y ambientales. La propuesta de aliar el desarrollo económico con el desarrollo social rompe con el abordaje economicista de que el crecimiento, por sí solo, promueve la inclusión social, destacando la importancia de incluirse para crecer.

Encuestas recientes demuestran que esa orientación se traduce en acciones objetivas y concretas que ya presentaron resultados, haciendo a la economía crecer de modo consistente e incorporando a los más pobres al mercado. El resultado de la variación anual del Producto Nacional Bruto muestra que la

economía brasileña ha crecido un 5,4% en 2007, en comparación con 2006<sup>17</sup>. Es un crecimiento que ha ido de la mano del desarrollo social. Han sido creados, de 2003 a marzo de 2008, 6,9 millones de nuevos empleos formales. El sueldo mínimo tuvo un aumento real del 53% desde 2003. Si se considera su valor en dólares, el sueldo mínimo ha crecido más del doble, dada la valorización del Real en ese periodo. En el pasado, una reivindicación importante de los movimientos sociales era la obtención de un sueldo mínimo correspondiente a 100 dólares estadounidenses. Actualmente, su valor ya corresponde a aproximadamente 250 dólares, o 162 euros.

Parte significativa de ese crecimiento debe atribuirse a las políticas sociales, que transfieren ingreso y amplían el mercado interno, integrando a los más pobres al consumo, no solamente de alimentos, pero también de ropa, de electrodomésticos y de otros ítems esenciales para una vida más digna y plena.

Como resultado de la generación de empleos, de la recuperación del poder de compra del sueldo mínimo y de los programas de transferencia de ingreso, el grado de desigualdad en la distribución de ingreso en Brasil ha disminuido de forma significativa. A pesar de ser aún extremadamente alto, como tratamos en el inicio del artículo, hemos alcanzado el índice de concentración de ingreso más bajo de los últimos 30 años. De acuerdo con un estudio de la Fundación Getúlio Vargas, entre 2003 y 2006, el ingreso del 50% más pobre ha aumentado un 8,4%, un desempeño un 57% mayor que el crecimiento anual del ingreso medio per cápita de los domicilios brasileños.

Además de los resultados de la reducción de la pobreza, los datos muestran que las políticas sociales están posibilitando la superación del hambre en el país y la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada. Con el Programa Bolsa Familia, el 94% de los niños pasaron a comer al menos tres veces al día. Hubo una mejoría en la cantidad y en la calidad de los alimentos consumidos. El consumo de frutas, leche, pasta y carne ha aumentado. La alimentación ha mejorado en 9 de cada 10 familias, la variedad de alimentos consumidos ha aumentado en 7 de cada 10 familias (SAGI/MDS, 2007).

Datos del Ministerio de Salud, desde 2002 hasta 2007, muestran que las tasas de hospitalización por malnutrición y deficiencias nutricionales han sido reducidas en todas las regiones del país. La reducción media para el país ha sido de 35%, con reducción de 44% en la región Nordeste, que es la más vulnerable a la situación de inseguridad alimentaria.

17. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

## Desafíos

A pesar de todos los avances, la implementación de un efectivo Estado de Bienestar Social aún requiere la superación de desafíos importantes. Un primer desafío es profundizar la institucionalidad de las políticas sociales. Éstas deben ser pensadas desde la perspectiva de la estructuración de las políticas permanentes, que acompañan las demandas de la población al mismo tiempo que éstas evolucionan.

En un primer momento, en situaciones en las cuales existe una deuda social histórica, tal como se observa en Brasil, las políticas sociales deben actuar con carácter de emergencia, considerando como prioridad la corrección de los problemas decurrentes de esa deuda y promoviendo el rescate de las situaciones que atentan contra la dignidad humana. Sin embargo, al mismo tiempo que son planificadas como políticas públicas de Estado, las políticas sociales deben articularse en la perspectiva estructural de la construcción de un fuerte Estado de Bienestar Social con bases modernas, so pena de poner en riesgo los avances obtenidos por las acciones de emergencia. Para eso, es necesario integrar acciones y estrategias en las diferentes esferas de gobierno, para garantizar y promover los derechos y la calidad de vida de los ciudadanos.

Un segundo desafío es promover avances continuos en la intersectorialidad. Es necesario avanzar cada vez más en la articulación de las políticas públicas. Éstas no pueden ser disociadas. El derecho a la educación presupone la salud física y emocional de los niños y los jóvenes. No hay salud sin una alimentación adecuada, saneamiento básico, vivienda decente, sin horizontes que apunten nuevas y mejores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo y en la esfera de la ciudadanía.

En Brasil, el gobierno federal ha presentado algunas importantes iniciativas en ese sentido. La más reciente es el lanzamiento de los Territorios de la Ciudadanía, el mayor programa con enfoque en las áreas rurales pobres ya implementado en el país, que combina políticas y oportunidades sociales. Son 135 acciones articuladas entre 15 ministerios, con un total de 4.300 millones de euros, destinados a beneficiar a dos millones de agricultores familiares, asentados de la reforma agraria y comunidades tradicionales<sup>18</sup>. Ese programa tiene como objetivo combatir la pobreza rural, promover la inclusión productiva, planificar e integrar políticas públicas y promover la universalización de

18. Se entiende por comunidades tradicionales: población indígena, población *quilombola*, población *ribeirinha*, comunidades de *terreiros*, *quebradeiras de coco-babaçu*, *faxinalenses*, *pomeranos*, comunidades de *fundo-de-pasto*, entre otras.

los programas básicos de ciudadanía, con la debida ampliación de la participación social. Además, hay otras iniciativas, como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), dirigido a las obras de infraestructura, pero con un fuerte aspecto social, no solamente por la posibilidad de abertura de puestos de trabajo para los beneficiarios de los programas sociales, sino también por la parcela significativa de recursos destinados a la infraestructura social<sup>19</sup>.

La deuda social brasileña es histórica y el camino es largo. Pero es verdad que las políticas sociales han conseguido imprimir otra característica al país, demostrando la corrección del rumbo. La experiencia brasileña muestra que, con el compromiso y la prioridad en las políticas sociales, es posible vencer el hambre, la pobreza y la desigualdad.

Como reflexión final, la concepción de desarrollo social, considerada en su totalidad, es un proyecto de nación. Está basada en su dimensión ética de formación de la patria, de la noción de pertenecer, que implica la garantía de los derechos constitutivos de la ciudadanía. Así, el gobierno del presidente Lula está estableciendo en Brasil las bases materiales para la construcción y consolidación de un verdadero Estado de Bienestar Social.

## Bibliografía

- CASTRO, Josué: *Geografia da Fome*, Ed. O Cruzeiro, Río de Janeiro, 1946.
- FURTADO, Celso: *O Mito do Desenvolvimento*, Editora Paz e Terra, Río de Janeiro, 1974.
- : *Dialética do Desenvolvimento*, Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1964.
- : *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967.
- LEAL, Víctor Nunes: *Coronelismo, Enxada e Voto*, Alfa-Ômega, São Paulo, 1975.
- PNAD: *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*, IBGE, Río de Janeiro, 2005.
- : *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*, IBGE, Río de Janeiro, 2006.

19. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2007-2010 fue lanzado con un presupuesto previsto de 193 mil millones de euros para ser invertidos a lo largo de cuatro años en obras de infraestructura logística, energética, social y urbana. Son obras destinadas a estimular el crecimiento del país, pero con calidad y sostenibilidad. En la rúbrica "inversiones en infraestructura social", el concepto de desarrollo integrado es aún más evidente. Bajo esa rúbrica están obras de saneamiento básico, urbanización de villas y chabolas, habitación, transporte colectivo de personas, entre otras que no solamente generan trabajo, sino también promueven mejoras inmediatas de la condición de vida de las personas.



SAGI/MDS: *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Volume 1 – Segurança Alimentar e Nutricional e Volume 2 – Bolsa Família e Assistência Social*. MDS, Brasília, 2007.

SANTOS, Wanderley G.: *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1987.

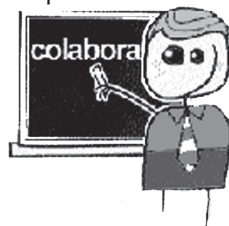
La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



### Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos	NIF	
Domicilio	Población	CP
Provincia	Teléfono	E-mail

Mi colaboración es de: 10€ ☐ 20€ ☐ 30€ ☐ 50€ ☐ Otra ☐  
 Con periodicidad: Trimestral ☐ Semestral ☐ Anual ☐ Única ☐

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja	Domicilio	CP
Población	Provincia	Titular
Cuenta	Firma y Fecha	

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_

---

# POBREZA EN BRASIL: PROGRESOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS

SONIA ROCHA\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Brasil; pobreza; progresos y perspectivas; mercado laboral*

## RESUMEN

*Este artículo presenta evidencias empíricas de la caída reciente de la pobreza y de la indigencia en Brasil, destacando sus relaciones con el comportamiento del mercado de trabajo desde 1996, en particular los cambios ocurridos a partir de 2004 en lo que concierne a la ocupación y a la distribución de ingresos. La reciente reanudación del crecimiento económico permitirá continuar la reducción de la pobreza, pero es posible que la falta de mano de obra cualificada lleve al aumento de los retornos de la educación, con impactos adversos sobre la desigualdad de renta.*

## ABSTRACT

*This article presents some empirical evidences of the decline of poverty and extreme poverty in Brazil, emphasizing its relationship with the functioning of the labor market since 1996, in particular the changes in employment and labor income that took place after 2004. The recent economic recovery will probably allow for the continuing decline of poverty; nevertheless, the shortage of qualified manpower*

---

\* Sonia ROCHA es Economista en el Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade e Investigadora Senior del Conselho Nacional de Pesquisa Científica (CNPq). Traducción: Bruno Ayllón.

*will probably lead to increases in the returns to education, with adverse effects on income inequality.*

## RESUMO

*Este artigo apresenta evidências empíricas da queda recente da pobreza e da indigência no Brasil, destacando suas relações com o comportamento do mercado de trabalho desde 1996, em particular as mudanças ocorridas a partir de 2004 no que concerne à ocupação e à distribuição do rendimento. A recente retomada do crescimento econômico permitirá continuar a redução da pobreza, mas é possível que a falta de mão de obra qualificada leve a aumento dos retornos à educação, com impactos adversos sobre a desigualdade de renda.*

## Consideraciones preliminares

A partir del inicio de la década de los 90, cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicó su informe anual a la pobreza, este tema viene ocupando un papel central en la definición de prioridades de acción de los organismos internacionales. Hubo entonces un cambio de abordaje, que consistió en explicitar que el progreso deseado en términos de reducción de pobreza depende del crecimiento económico asociado a condiciones adecuadas de reparto y de sostenibilidad ambiental. En el caso de Brasil, el interés por la temática encontró un terreno fértil, debido a la frustración que siguió a un periodo de bajo crecimiento económico, la llamada “década perdida” de los años 80, que fue sentida de forma especialmente dramática. De hecho, la población brasileña se había acostumbrado al fuerte crecimiento económico acompañado de transformaciones productivas y de una acentuada movilidad social, que caracterizó el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, y los años 70 en particular.<sup>1</sup>

Desde entonces, la cuestión de la pobreza absoluta se ha mantenido en la agenda de preocupaciones de la sociedad brasileña. Delante de la frustración respecto a la persistencia del fenómeno, especialmente visible y chocante en las metrópolis, donde se hacen más evidentes los contrastes de renta, riqueza

1. El crecimiento anual que había sido del 8,6% en la década de 70, cayó a 1,6% en la década de 80, y poco se recuperó en la de 90 (2,5%).

y poder, es frecuente que sean hechas afirmaciones sobre el agravamiento de la pobreza y referencias nostálgicas a mejores condiciones de vida cuando Brasil era un país esencialmente rural.

Así, es común idealizar el pasado y atribuir cualidades idílicas al mundo rural al analizar la evolución brasileña de los últimos 35 años. Sin embargo, no existen cualesquiera evidencias que den fundamento a la afirmación de que sucedió un agravamiento de la pobreza. Al contrario, Brasil se enriqueció y se modificó en todos los aspectos, en particular se desruralizó y se modernizó. El país que tenemos en el comienzo del siglo XXI es radicalmente diferente del de 1970. Incluso sin hacer juicio de valor sobre la sociedad de consumo y sobre la “modernidad”, existen evidencias incontestables de progreso y, en particular, de que la pobreza vista como una situación de carencias diversas se redujo: la tasa de mortalidad infantil, el indicador más sintético de las condiciones de vida, declinó de 115 por mil nacidos en 1970, a 24,9 en 2006. Existen aún muchos y grandes progresos por realizar para llegar a las condiciones de vida de países como Suecia,<sup>2</sup> pero buena parte del camino ya fue recorrido.

La permanencia de la cuestión de la pobreza en la agenda nacional desde el inicio de los años 90 proporcionó importantes avances sea en su mejor comprensión, sea en el diseño de políticas destinadas a enfrentarla. Para esto contribuyó el hecho de que, en comparación con otros países de nivel de desarrollo semejante, Brasil presenta una ventaja importante: la disponibilidad de informaciones estadísticas consistentes y comparables para un periodo largo, derivadas de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios-Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (PNAD/IBGE por sus siglas en portugués).

El tamaño de la muestra, que cubrió 145.000 domicilios y 410.000 personas en todas las áreas urbanas y rurales de todas las unidades de la federación del país en 2006,<sup>3</sup> además de la variedad de temas y la riqueza de detalles investigados de forma permanente o eventual, permitió que se desarrollase en el país una sólida tradición de acompañamiento de la evolución económica y social, así como de entendimiento de las relaciones de causalidad relevantes.

2. Internacionalmente, las tasas más bajas de mortalidad infantil se sitúan en 3/1000 (PNUD, 2004).

3. Brasil, con una población estimada en 184 millones de personas en 2006, está dividido en 27 unidades federativas. La muestra de la PNAD tiene cobertura nacional desde 2004, pues hasta entonces la región norte rural no estaba contemplada. En este texto, siempre que sean hechas comparaciones inter-temporales conteniendo resultados anteriores a 2004, se utilizarán datos compatibilizados, esto es, excluyendo la región norte rural. La muestra de la PNAD permite también obtener resultados para las unidades de la federación y para nueve regiones metropolitanas, que están compuestas por agregación de municipios. Los resultados más recientes hoy disponibles se refieren a 2006, y fueron divulgados en septiembre de 2007. Los resultados relativos a 2007 estarán disponibles al final de 2008.

Tanto la amplia base de datos estadísticos, como el creciente acervo de estudios e investigaciones que en ella se apoyan vienen haciendo posible la convergencia de puntos de vista y la formación de algunos consensos básicos sobre las cuestiones relacionadas con la pobreza y la desigualdad.

Aunque las informaciones estadísticas oficiales permitan elaborar un panel evolutivo multivariado de las condiciones de vida de la población brasileña, son los indicadores de pobreza desde el punto de vista de la renta los que suscitan el mayor interés en cada divulgación anual de la PNAD. Esto significa que para la sociedad brasileña, predominantemente urbana y monetarizada, se hace evidente que la garantía del nivel de renta suficiente para atender las necesidades básicas en el ámbito del consumo privado es una condición para la ciudadanía plena. Y que, al nivel de renta per cápita alcanzado por Brasil —US\$ 5.740 en 2006— es posible, necesario y urgente eliminar la pobreza absoluta<sup>4</sup>.

Dependientes del nivel y de la distribución de renta, y medidos a partir de las llamadas líneas de pobreza y de indigencia, los indicadores de pobreza y de indigencia se han visto afectados positivamente desde 2004 por el comportamiento del PIB, así como por las políticas públicas relativas a la seguridad social y por los mecanismos asistenciales de transferencia de renta focalizados en los pobres. Como resultado, a partir del repunte de la pobreza en 2003 debido a las incertidumbres que cercaron el inicio del primer gobierno Lula, los resultados de la PNAD han sido especialmente auspiciosos, mostrando, cualquiera que sea la metodología de mensuración adoptada, una inequívoca reducción de la pobreza y de la indigencia a nivel nacional<sup>5</sup>.

Los resultados de la PNAD en el periodo 2004-2006 revelaron no solamente una reducción de la pobreza y de la indigencia, sino una caída paralela de la desigualdad de rendimientos, que ya venía ocurriendo desde 1997 (ver la evolución del Índice de Gini según diferentes conceptos de rendimiento en el anexo 1). Este hecho reviste especial importancia, pues, como se sabe, los índices de pobreza y de indigencia relativamente elevados en Brasil no se deben, de manera estricta, al nivel de renta en el país, sino a las conocidas

4. Estimación del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) usando la tasa de cambio media de 2006. La más reciente estimación del PNUD considerando la paridad de poder de compra en 2005 fue de US\$ 8.402 (PNUD, 2007).

5. La caída que viene sucediendo es consensual. En 2004, ver, por ejemplo, NÉRI (2005) que, utilizando una línea de pobreza única de R\$ 115 para todo el país, verificó una reducción de la proporción de pobres de 27% en 2003 a 25,1% en 2004; y HOFFMAN (2006), utilizando líneas de pobreza únicas de R\$ 150 o de R\$ 75, estima que la proporción de pobres declinó de 37,5% a 34,6% en el primer caso, y de 16,2% a 13,8% en el segundo caso.

características de la extrema desigualdad en su distribución. Evidencias derivadas de la PNAD muestran que, después del periodo de estancamiento de los indicadores que siguió al Plan Real, el declive de la pobreza a partir de 2003 se debió, de inicio, principalmente a mejoras distributivas<sup>6</sup>. Los resultados de 2006 indican una aceleración del proceso de crecimiento de la renta vía mercado de trabajo, pero con el componente distributivo ya más atenuado.

Este artículo, que se basa esencialmente en micro-datos de la PNAD, tiene por objetivo presentar algunas evidencias relacionadas con la caída reciente de la pobreza y de la indigencia en Brasil, destacando sus relaciones con el comportamiento del mercado de trabajo desde 1996, en particular con los cambios ocurridos a partir de 2004.

La próxima sección busca presentar los indicadores de pobreza de 2006, los más recientemente disponibles, colocándolos en el contexto evolutivo de los últimos diez años, esto es, después del fuerte declive que siguió a la estabilización monetaria. La sección 3 trata específicamente del mercado de trabajo y de las implicaciones sobre la pobreza de los cambios en el rendimiento y en la ocupación, así como de las cuestiones distributivas que comprenden. Finalmente, la sección 4 sistematiza las perspectivas probables de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, frente a los mecanismos menos favorables a la desconcentración de renta que comenzaron a operar en el mercado de trabajo en 2006.

## La evolución de la pobreza y de la indigencia

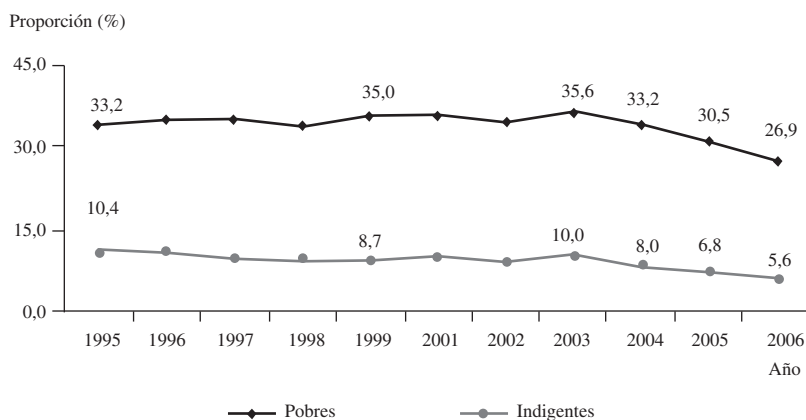
Pobreza e indigencia son tratadas aquí bajo el punto de vista del rendimiento, adoptándose el llamado abordaje de la línea de la pobreza. Son definidos como pobres los individuos cuya renta familiar *per capita* es inferior al valor que correspondería a lo necesario para atender todas las necesidades básicas (alimentación, habitación, transporte, salud, ocio, educación, etc.), en cuanto se define como *indigentes* a aquellos cuya renta familiar *per capita* es inferior al valor necesario para atender tan solamente las necesidades básicas de alimentación (línea de indigencia).

Para la obtención de los indicadores de insuficiencia de renta, fueron utilizadas 23 líneas de pobreza y 23 líneas de indigencia diferenciadas, de modo que

6. BARROS, CARVALHO y FRANCO (2006) estiman que la pobreza extrema cayó de 14,5% en 2003, a 12,3%, en 2004, tanto debido al aumento de renta, responsable del 27% de la reducción, como por la caída de la desigualdad de rendimientos, que explica el 73% restante.

se tomase en cuenta la diversidad del coste de vida entre áreas urbanas y rurales, así como entre las regiones brasileñas. Como ejemplo, la línea de pobreza más alta, relativa a la metrópoli de São Paulo, fue de R\$ 266,15 en 2006, mientras que la más baja se refirió al área rural de la Región Norte, R\$ 67,50 en aquel año (valores por persona/mes). La metodología para la determinación de esas líneas es la adoptada por Rocha (2006), y sus valores son presentados en el anexo 2.

Gráfico 1. Evolución de la proporción de pobres y de indigentes (%) 1995-2006



Fuente: IBGE/PNAD (excluido norte rural).

Como se podía esperar en función de las evidencias ya disponibles relativas a la recuperación del nivel de actividad, de la ocupación y de la renta en 2006 y 2007, los indicadores de pobreza y de indigencia relativos a 2006 muestran una caída en comparación con 2005, alcanzando en ambos casos mínimos históricos. Así tiene continuidad, por el tercer año consecutivo después del repunte de 2003, la caída de la proporción de pobres y de los demás indicadores de pobreza desde el punto de vista de la renta. Cabe destacar que, en el caso de la pobreza, se registra la caída más acentuada desde aquel año. En el caso de la indigencia, el ritmo de la caída se atenúa, pues la proporción llega ya a niveles bajos: 5,7% de la población (gráfico 1).

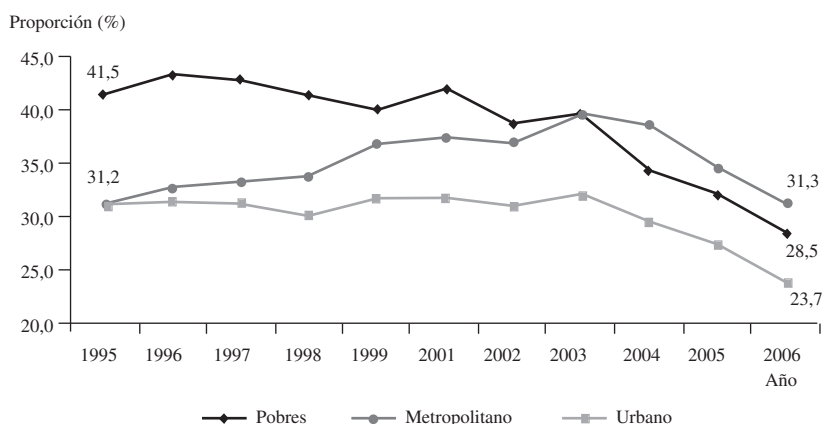
Algunas observaciones puntuales:

La proporción de pobres en la población total del país cayó del 30,4% en 2005 a 26,8% en 2006 (los datos incluyen la región Norte rural). Se produce, por lo



tanto, una continuidad del declive de la proporción de pobres, iniciada en 2004. Pero, mientras que en 2004, la caída de la proporción en relación a 2003 permitió apenas volver al nivel observado en 1995, en 2005 y 2006 se alcanzaron mínimos históricos consecutivos. Por lo que se refiere a la indigencia, el repunte de 2003 no elevó el indicador al nivel observado en 1995. En este sentido, como es deseable, los progresos para los más pobres de entre los pobres vienen ocurriendo de forma más acentuada y sostenible a lo largo del tiempo.

Gráfico 2. Evolución de la proporción de pobres según áreas de residencia, (%) 1995-2006



Fuente: IBGE/PNAD (excluido norte rural).

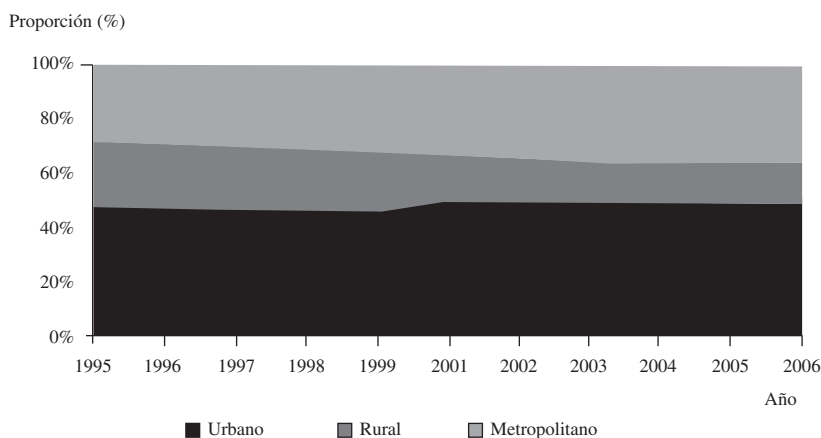
Cuando se consideran las áreas de residencia, se hace evidente que los mínimos históricos son alcanzados en las áreas urbana y rural, de forma consistente, desde 2004. En las áreas metropolitanas tomadas en conjunto, las caídas después de 2003 permitieron que apenas en 2006, se volviera al nivel comprobado en 1995, después de la estabilización financiera de 1994. Es un hecho, por lo tanto, que la evolución de la pobreza metropolitana tuvo un peor desempeño, y, por ser más “visible”, contribuyó a la percepción superficial del agravamiento de la pobreza en el país.

En función de evoluciones diferenciadas de la pobreza por área, viene teniendo lugar una convergencia de los indicadores de proporción en áreas urbanas, rurales y metropolitanas. Las mejorías más sostenibles en el área rural desde 1995 son determinadas, en gran parte, por la evolución de la cobertura de los beneficios asistenciales y de la seguridad social, que acaban por tener un

impacto en la reducción de la pobreza, mayor donde el coste de la vida es más bajo (Rocha, 2007a)<sup>7</sup>.

La participación de la pobreza rural es declinante en la pobreza brasileña —pasa de casi el 25% de los pobres brasileños en 1995, a un 15,6% en 2006, ya sea porque la participación de la población rural en la población brasileña disminuyó, ya sea porque la pobreza rural cae más rápidamente que la pobreza en las áreas urbanas y metropolitanas.

Gráfico 3. Evolución de la participación de pobres según áreas de residencia, (%) 1995-2006)



Fuente: IBGE/PNAD (excluido norte rural).

A pesar de la fuerte caída de la proporción de pobres, esto es, del número significativo de personas que sobrepasaron la línea de pobreza de 2005 al 2006 (5, 8 millones), los que permanecieron pobres no presentan una renta media menor que en 2005. En realidad, el indicador de brecha de la renta<sup>8</sup> muestra que la diferencia entre la renta media de los pobres y el valor de la línea de pobreza permaneció prácticamente estable entre 2005 y 2006, su valor representando,

7. El salario mínimo, los pagos asistenciales y de la seguridad social vinculados al salario mínimo, las transferencias pagadas por el programa Bolsa-Familia, son, todos, valores fijados nacionalmente, teniendo, por lo tanto, un mayor impacto en la reducción de la pobreza donde el coste de la vida es más bajo, esto es, en las áreas rurales. Para una comparación de los valores de las líneas de pobreza y de indigencia, ver Anexo 2.

8. La ratio de la brecha es un indicador de pobreza que mide la intensidad de la pobreza, es decir, cuán pobres son los pobres teniendo por base la distancia de su renta media en relación a la línea de la pobreza. Siendo Y la renta media de los pobres y L la línea de pobreza, la ratio de la brecha se define como  $G = (L - Y) / L$ .

en media 58% del valor de la línea de pobreza. En el caso de la indigencia, hubo un ligero aumento de la brecha que, considerando las diversas dimensiones de la insuficiencia de la renta, fue compensado, como revela la virtual estabilidad del indicador sintético de pobreza, la brecha cuadrática.

Tabla 1. Indicadores básicos de pobreza en Brasil, 2005 y 2006

Brasil, Regiones y Estratos	Nº de pobres (mil)		Proporción (%)		Ratio de la brecha		Brecha cuadrática	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Norte	4.693	4.312	32,19	28,95	0,418	0,420	0,082	0,076
Nordeste	22.615	20.790	44,95	40,81	0,465	0,450	0,132	0,114
Sudeste	19.762	17.081	25,87	22,19	0,410	0,409	0,063	0,055
Sur	3.576	3.090	13,45	11,45	0,405	0,399	0,034	0,029
Centro-Oeste	4.238	3.770	32,83	28,77	0,418	0,394	0,082	0,067
<b>Brasil</b>	<b>54.884</b>	<b>49.043</b>	<b>30,36</b>	<b>26,81</b>	<b>0,434</b>	<b>0,426</b>	<b>0,081</b>	<b>0,070</b>
Metropolitano	19.245	17.574	34,53	31,29	0,447	0,429	0,096	0,082
Urbano	26.037	23.223	27,40	23,73	0,424	0,414	0,071	0,060
Rural	9.602	8.246	31,96	28,54	0,432	0,450	0,085	0,080

Fuente: IBGE, PNAD (tablas especiales).

Los resultados en términos de reducción de la pobreza y de la indigencia obtenidos en 2006 y, de manera general, aquellos comprobables desde 2004, derivan de dos tipos de determinantes que operan en el corto plazo. Por un lado, existe un aumento de la cobertura y del valor de las transferencias asistenciales y de seguridad social<sup>9</sup>. Por otro lado, la reanudación del nivel de actividad y los cambios en el mercado de trabajo, que son el objeto de la próxima sección.

## Pobreza, mercado de trabajo y desigualdad

Después de un largo periodo de crecimiento económico bajo, afectado por oscilaciones de carácter coyuntural, se produjo la reanudación robusta del nivel de actividad en 2004, lo que permitió una fuerte expansión del número de personas ocupadas (3,3%). Aunque la expansión de las personas ocupadas haya perdido aliento desde entonces, ha sido suficiente, en términos generales, para absorber la oferta de mano de obra, lo que se refleja en la tasa de desocupación, que viene presentando una tendencia al declive, alcanzando 8,4% en 2006<sup>10</sup>.

9. Para una presentación detallada de la política federal de transferencia de renta, ver ROCHA, 2007(a).

10. La tasa nacional de paro cayó a partir del pico registrado en 2003, cuando llegó a 9,7%.

La menor presión por el lado de la oferta de mano de obra se da, también, en función de la evolución favorable del rendimiento medio del trabajo. En cuanto, en 2004, fue apenas interrumpida la tendencia de caída del rendimiento medio, de modo que el aumento de la masa de rendimientos del trabajo se debió, básicamente, al aumento de la ocupación, en 2005 y 2006 se produjeron incrementos del ingreso medio, respectivamente del 4,5% y del 7,2%. Cabe destacar, sin embargo, que a pesar de la elevación sostenida del rendimiento del trabajo desde 2003, en 2006 aún se situaba cerca del 10% por debajo del valor alcanzado en 1996, cuando comenzó a declinar. Así, aunque hayan sido los efectos combinados de la expansión del número de personas y del rendimiento medio los que llevaron al aumento muy favorable —10,6%— del rendimiento total del trabajo en 2006, en comparación con 1996 la expansión de la masa de rendimientos se dio estrictamente por el aumento del número de trabajadores ocupados.

Tabla 2. Evolución de indicadores básicos del mercado de trabajo (1996, 2006 y variación %)

Indicadores	1996	2006	Variación (% a.a.)			
			96-03	03-04	04-05	05-06
Personas ocupadas (millones)	68.032	89.318	2,4	3,3	3,1	2,4
Rendimiento medio (R\$*)	973,8	883,0	-2,2	0,0	4,5	7,2
Masa salarial (R\$ millones*)	57.151,6	70.203,9	0,2	4,0	7,4	10,6

Fuente: IBGE, PNAD (tablas especiales).

NB: Los datos para 1996 no incluyen la Región Norte Rural, pero las variaciones anuales se encuentran compatibilizadas.

\*R\$ 2006. El rendimiento medio excluye el rendimiento cero.

Sobre las cuestiones de pobreza y de desigualdad de renta es interesante destacar tres aspectos básicos relacionados al comportamiento del mercado de trabajo en el periodo.

### **Primero: Las pérdidas del rendimiento del trabajo no afectaron a todos de la misma manera**

De 1996 a 2003 se produjeron pérdidas para todos, excepto para aquéllos que se encontraban en el tercer decil de los rendimientos, que se beneficiaron más directamente de la política de valorización del salario mínimo. En 2006, segundo año de recuperación de la renta media del trabajo, los trabajadores con ingresos en la mitad inferior de la distribución presentaban incrementos de rendimientos en relación a 1996, mientras que aquéllos situados en los cinco deciles superiores aún sufrían pérdidas (tabla 3).

Tabla 3. Número-Índice del Rendimiento del Trabajo (2003=100)  
para agregados formados a partir de los deciles de personas ocupadas  
en orden creciente del rendimiento del trabajo y del salario mínimo,  
1996 y 2003-2006

Clases de Rendimiento	1996	2003	2004	2005	2006		
					Índice	R\$	US\$
<b>Total</b>	<b>123,1</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>	<b>104,5</b>	<b>112,1</b>	<b>888</b>	<b>409</b>
1° al 5° decil	108,5	100	102,7	109,8	119,0	293	135
3° decil	86,0	100	101,3	106,8	118,8	341	157
6° al 10° decil	124,0	100	100,3	104,2	111,5	1.482	683
de 99 a 100%	127,3	100	99,3	106,8	112,9	11.377	5.246
Salario mínimo	78,8	100	102,2	112,4	127,4	350,00	161,38

*Fuente: IBGE, PNAD.*

Las ganancias reales de rendimiento en la base de la distribución, combinadas con el aumento de la participación del mercado de trabajo y la expansión de la ocupación contribuyeron directamente a la reducción de la pobreza y de la desigualdad de rendimientos, ya que la renta del trabajo es responsable en su mayor parte —76%— de la renta de las familias pobres. Entre tanto, los efectos sobre la desigualdad son necesariamente mucho más tenues, pues, incluso con ganancias relativas significativas de los rendimientos más bajos, el diferencial del valor de rendimientos a lo largo de la distribución permanece enorme. Así, el rendimiento medio de los individuos en el 1% del tope de la distribución equivale a cerca de casi 40 veces el rendimiento medio de aquéllos en la mitad inferior de la distribución (tabla 3).

### **Segundo: Hubo un cambio significativo en las características de los trabajadores ocupados**

Como era de esperar en función de los cambios tecnológicos y de la abertura de la economía, ha habido una sustitución de los trabajadores menos cualificados por los más cualificados. Así, desde 2003, a pesar del aumento de 7,5 millones del número de ocupados, se redujo en poco más de 500 mil el número de empleados con menos de 8 años de escolaridad, con su participación en el total de trabajadores ocupados cayendo del 50% en 2003, al 45% en 2006. Por otro lado, el contingente de ocupados con por lo menos 11 años o más de escolaridad, esto es, con por lo menos el segundo grado concluido aumentó en 7,4 millones, pasando de 32,6% de los ocupados en 2003 a 38,0% en 2006.<sup>11</sup>

11. Los datos excluyen el área rural de la Región Norte, que aún no formaba parte de la muestra del PNAD en 2003.

Tabla 4. Evolución del rendimiento medio por años de estudio, 1996, 2004 y 2006

Años de estudio	Rendimiento (R\$ de 2006)			Variación (%)		
	1996	2004	2006	96-04	04-06	96-06
0 a 7 años	455,60	381,53	400,27	-16,3	4,9	-12,1
8 a 10 años	826,49	538,75	584,00	-34,8	8,4	-29,3
11 años y más	1960,11	1291,59	1363,91	-34,1	5,6	-30,4
Total	840,07	726,36	797,91	-13,5	9,9	-5,0

*Nota: Rendimiento medio de todos los trabajos, inclusive rendimiento cero*

Es interesante destacar que, a pesar de la fuerte caída de la ocupación entre los que poseen menos años de estudio —que son relativamente más pobres—, no se produjo un aumento de la pobreza y esto debido a diversas razones. Primera, porque la exclusión del mercado de trabajo de los trabajadores con menos de ocho años de escolaridad fue compensada por factores relacionados con el papel de la familia como unidad solidaria de consumo y renta. Así, aunque los que tienen menos años de estudio sean crecientemente excluidos del mercado de trabajo, acaban siendo sustituidos por trabajadores más cualificados de la misma familia, que ganan relativamente más.

La segunda razón, que potencia la primera, es la menor fecundidad, reduciendo el número de niños en las familias, lo que se relaciona tanto a una menor tasa de dependencia como al aumento del rendimiento familiar por la participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo.

Finalmente, una tercera explicación es la forma en que la caída en el rendimiento medio se descontó sobre el rendimiento según niveles de escolaridad (tabla 4). Considerando todo el periodo 1996-2006, fueron los trabajadores menos cualificados —justamente aquellos con menos de ocho años de escolaridad y que vienen perdiendo participación en el mercado de trabajo— los que incurrieron en menores pérdidas de su rendimiento medio.

### Tercero: Tuvo lugar una caída de los retornos de la educación<sup>12</sup>

Es indudable la reducción de los retornos de la educación en el periodo 1996-2006, que, sin embargo, permanecen aún como excepcionalmente elevados en Brasil. Así, en 2006, los trabajadores con por lo menos la educación secundaria

12. N del T: el término “retorno de la educación” se refiere a lo que supone el incremento en el valor recibido como renta del trabajo como resultado de un incremento en los años de escolaridad. En Brasil, los retornos de la educación son altos en relación a los valores verificados internacionalmente, lo que está relacionado, en parte, con una insuficiencia crónica de la mano de obra cualificada, elevando fuertemente los rendimientos de los trabajadores más cualificados.

completa, tenían un rendimiento medio del 133% superior a aquéllos con entre 8 y 10 años de escolaridad, lo que significaba la espantosa cifra del 240% más en relación al rendimiento de los que tenían hasta 7 años de escolaridad (tabla 4). Esos retornos aún elevados reflejan la desigualdad de individuos en términos de escolaridad y el choque entre la demanda por mano de obra cualificada frente al bajo nivel medio de escolaridad de la Población Económicamente Activa (PEA).

Tomando como referencia el año 1996, se observa la reducción del “premio” por educación para los niveles de escolaridad superiores al ciclo básico de ocho años. Éste puede haber sido un fenómeno temporal, asociado a un periodo caracterizado por el bajo crecimiento y por la consecuente débil demanda de mano de obra. Conviene observar que la caída de los rendimientos hasta el año 2004 fue, por sí sola, un estímulo a la reanudación del nivel de actividad. Además, con la caída mayor del rendimiento para los trabajadores más cualificados —esto es, en principio los más productivos— y el aumento de su participación en la fuerza de trabajo, habría tenido lugar un aumento de la eficiencia del sistema económico no transmitido bajo la forma de rendimiento para los trabajadores.

Para algunos, la caída verificada en los retornos medios de la educación puede ser explicada por la mejora del nivel de cualificación de la mano de obra (Soares, 2006), ya que la escolaridad viene aumentando de forma sostenida<sup>13</sup>. No obstante, se debe subrayar el hecho de que, con la reanudación reciente del nivel de actividad económica, los rendimientos de los trabajadores más cualificados vienen recuperándose más rápidamente que los de aquellos trabajadores con menos de ocho años de estudio. Esto sucede, incluso, con el mantenimiento de la política de valorización del salario mínimo. Así, después de 2004, cuando el rendimiento medio del trabajo vuelve a elevarse, son los trabajadores con más de ocho años de escolaridad los que gozan de mayores incrementos de rendimiento (tabla 4).

Aunque todos, inclusive los pobres, se estén beneficiando de la reanudación del ritmo sostenido de crecimiento económico y de la expansión de la renta del trabajo que se registran desde 2004, es posible que se produzcan cambios en lo que concierne a la evolución de la desigualdad de renta, que venía reduciéndose de forma sostenible desde 1997. Un componente distributivo menos favorable significa que, naturalmente, ante una misma tasa de crecimiento de la renta, habrá menor caída de la pobreza.

13. Los años medios de estudio pasaron de 6,2 en 2002 a 6,8 en 2006.

Esquemáticamente, existen dos escenarios posibles que se deben considerar:

El primer escenario contempla la reanudación de la tendencia al declive de los retornos de la educación, que resultaría de la mejoría de la cualificación y del aumento de la oferta de mano de obra, permitiendo atender de forma adecuada a la demanda según niveles de cualificación. Estaríamos en el camino acertado y el ritmo de progreso en la educación sería adecuado, dando lugar a una tendencia sostenida de reducción en la desigualdad de los rendimientos del trabajo, componente principal de la desigualdad de renta<sup>14</sup>.

En el segundo escenario, la expansión de la mano de obra cualificada sería insuficiente para atender a las necesidades del crecimiento económico más fuerte y sostenido —por encima del 4% al año— resultando en una disputa por los trabajadores con mayor nivel de escolaridad y en el consecuente aumento relativo de sus rendimientos, revirtiendo la tendencia favorable de reducción de la desigualdad de la renta del trabajo. Como telón de fondo de este segundo escenario existe un hecho alarmante: el enorme contingente de jóvenes de 18 a 25 años muy poco cualificados —8,2 millones, o 29,6% del total de personas en este tramo de edad— que no completaron los ocho años de escolaridad básica y estarían, por definición, al margen del mercado de trabajo (Rocha, 2007 (b)).

Los datos de 2006 aportan algunas evidencias críticas. En el Nordeste, región donde la restricción de oferta de mano de obra cualificada es más severa, se registró un fuerte aumento de los rendimientos más altos —el 19,5% más para el 1% de los rendimientos más altos contra la media de más del 12,1% para el conjunto de rendimientos—. Este hecho determinó no sólo el aumento del coeficiente de Gini del rendimiento del trabajo (del 0,557 en 2005 al 0,565 en 2006), sino que se tradujo en el incremento del indicador de desigualdad de rendimientos entre hogares (de 0,534 al 0,539), que es lo más relevante del punto de vista del bienestar social. Para el país como un todo, la desigualdad continúa declinando, tanto por la reducción de los diferenciales regionales de rendimiento —los rendimientos del Nordeste, los más bajos del país, son los que suben más rápidamente— como por el impacto de las transferencias, aunque por primera vez desde 1997 el rendimiento del trabajo no haya contribuido a la reducción de la desigualdad de la renta entre los domicilios a nivel nacional<sup>15</sup>.

14. Un estudio reciente para el Nordeste muestra que, en la región donde la desigualdad es mayor, también sucedieron declives de los retornos de la educación entre 1995 y 2005, pero que la "importancia de la educación para explicar la desigualdad es más elevada [...] que en el país como un todo" (BERNI, BARRETO y SIQUEIRA, 2007).

15. La contribución de la renta del trabajo para la reducción de la desigualdad de la renta domiciliaria per cápita prácticamente se estancó en 2006. Es decir, el coeficiente de concentración de la renta del trabajo que venía declinando fuertemente desde 2001, se mantuvo prácticamente constante en el mismo nivel en 2005 y 2006 —respectivamente 5,64 y 5,63— mientras que la participación de la renta del trabajo en la renta total continuó decayendo (SOARES, 2007).



Tabla 5. Variación porcentual 1996-2006 y valor en 2006 del rendimiento medio del trabajo por años de escolaridad, Brasil y Nordeste

Años de estudio	Brasil		Nordeste	
	$\Delta$ 96-06%	R\$ 2006	$\Delta$ 96-06%	R\$ 2006
0 a 7 años	-12,1	400,27	-6,6	231,22
8 a 10 años	-29,3	584,00	-35,5	365,96
11 años y más	-30,4	1.363,91	-25,5	1.040,44

Fuente: IBGE, PNAD (tablas especiales)

Considerando el periodo 1996-2006, se puede comprobar que en el Nordeste, donde los rendimientos son más bajos en función del menor nivel de desarrollo regional, se produjo una caída más moderada de los rendimientos de los trabajadores con menos de 8 años de estudio que la registrada en el resto del país. Este hecho ciertamente desempeñó un papel fundamental en la reducción de la pobreza y de la desigualdad del Nordeste, ya que el 60% de los trabajadores en la región pertenece a este grupo<sup>16</sup>. No obstante, el hecho de que los retornos de la educación permanecieran más elevados en el Nordeste que en el país como un todo, y de que los rendimientos de los trabajadores más cualificados del Nordeste se elevaran fuertemente en 2006, aumentando la desigualdad de rendimientos, puede ser el prenuncio de lo que podría ocurrir en Brasil de cara a la escasez de mano de obra cualificada. En este sentido, es seguro que la continuidad del crecimiento económico deberá resultar en una evolución distributiva menos favorable a la que venía siendo observada desde 1997.

## Perspectivas

La reducción de la pobreza y de la indigencia en 2006, permitiendo que fuesen alcanzados nuevos mínimos históricos de los indicadores para el país como un todo, fue el resultado de una confluencia de factores favorables, que van desde la valorización real del salario mínimo a la caída relativa de los precios de los alimentos, además de los efectos más notorios de la expansión de las transferencias y del comportamiento favorable del mercado de trabajo. Se observó el declive generalizado de los índices de pobreza, con la reducción de la proporción de pobres, pero también de la mejora de la renta y la reducción de la desigualdad para aquéllos que permanecieron por debajo de la línea de la pobreza, que, en este sentido, se volvieron menos pobres. Este

16. En el país, los trabajadores con menos de 8 años de estudio correspondían al 45% del total en 2006.

artículo trató solamente de la pobreza desde el punto de vista de la renta, pero es bien sabido que las mejoras en las condiciones de vida —habitacionales, nutricionales, educacionales, etc.— vienen teniendo lugar en Brasil de forma sostenida en el largo plazo (Rocha, 2005).

Desde el punto de vista de la renta, la reducción de la pobreza y de la desigualdad ha sido determinada en parte por el aumento de la cobertura y de los valores pagados como transferencias asistenciales y de la seguridad social. Sin embargo, fueron los cambios en el mercado de trabajo, cuya renta corresponde a 3/4 de la renta de las familias brasileñas, el principal determinante de las mejoras observadas.

Como se vio, se produjeron cambios distributivos que beneficiaron relativamente a los trabajadores en la base a la distribución, impactando favorablemente en los indicadores de pobreza. En cuanto a la continuidad de este proceso, debe considerarse:

- a) El país presenta actualmente excelentes indicadores de coyuntura económica y el mantenimiento de un ritmo fuerte y sostenible de crecimiento del producto —en torno de 5% al año— garantizaría la continuidad de la reducción de la pobreza absoluta.
- b) Es posible que, en lo que concierne estrictamente al mercado de trabajo, los pobres vengán a beneficiarse menos del crecimiento que en el pasado reciente. Esto se daría en función de la escasez de mano de obra cualificada y de una nueva fase de aumento de los retornos de la educación. En este sentido, un escenario posible sería el de la caída de la pobreza, pero con un aumento de la desigualdad en el mercado de trabajo, teniendo un impacto desfavorable en los índices de desigualdad relativos a todas las rentas de los domicilios.
- c) Políticas asistenciales de transferencia de renta, como los beneficios de prestación continuada y el Bolsa-Familia, pueden operar de forma que compensen, en parte, los efectos indeseados del comportamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, la cobertura y la cuantía de transferencias asistenciales alcanzadas en 2007 —14 millones de beneficios/mes y 21.400 millones de reales en 2007— no parecen susceptibles de un crecimiento adicional significativo, de modo que sus efectos sobre la pobreza y sobre la desigualdad tenderán a ser necesariamente menores que los observados durante el periodo de expansión reciente de las transferencias.

Como la persistencia de la pobreza se vincula a los elevados niveles de desigualdad entre las personas, es esencial priorizar el componente distributivo en

la formación de la renta de las familias. En este punto particular, existe consenso al pensar que, entre las características de las personas, son las diferencias educacionales las principales responsables de la desigualdad de renta<sup>17</sup>. En este sentido, mejorar la educación garantizando el acceso a una educación de calidad para todos, de modo que la inserción en el mercado de trabajo se produzca en condiciones de igualdad de oportunidad, además de generar productividad y rendimientos crecientes, es el camino sin escapatoria para hacer frente a la cuestión de la desigualdad, responsable de la persistencia de la pobreza absoluta en Brasil.

## Bibliografía

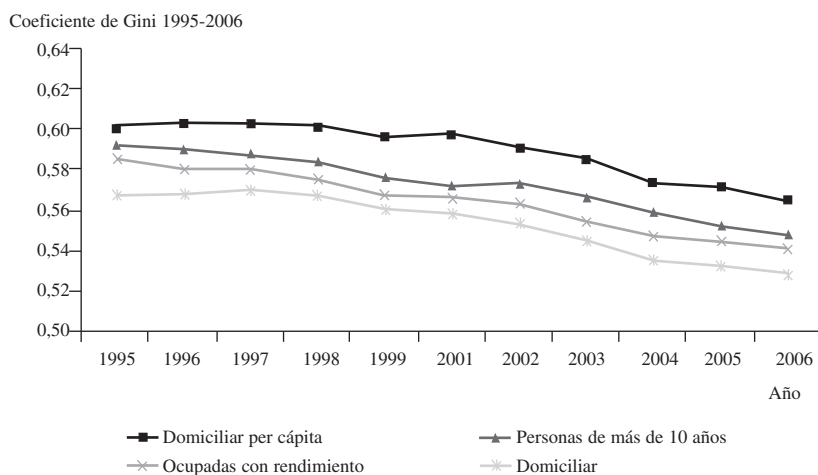
- BERNI, H.A., BARRETO, F.A., SIQUEIRA, M.L.: *Determinantes Recentes da Desigualdade Salarial no Nordeste do Brasil*, CAEN/ UFC, Fortaleza, 2007.
- BARROS, R. P., CARVALHO, M., FRANCO, S.: *Is the Recent Steady and Sharp Decline in Income Inequality in Brazil a Sustainable Process?* IPEA, Rio de Janeiro, 2006.
- BARROS, R.P., FOGUEL, M., ULYSSEA, G.: *Introdução*, in *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*, IPEA, Brasília, 2006.
- HOFFMANN, R.: *Transferências de renda e redução da desigualdade e da pobreza no Brasil*. Brasília, CGEE/IPEA/IBGE, Brasília, 2006.
- HOFFMANN, R., KAGEYAMA, A.: *A trajetória da pobreza no Brasil – 1992-2004*. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2006.
- IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, microdados, diversos años.
- IPEADATA ([www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata)).
- Ministério da Previdência e da Assistência Social, [www.mpas.gov.br/](http://www.mpas.gov.br/)
- NÉRI, M. C.: *Miséria em Queda – Mensuração, Monitoramento e Metas*, FGV, Rio de Janeiro, 2005.
- PNUD: *Relatório de Desenvolvimento Humano*, Brasília, 2004.
- : *Relatório de Desenvolvimento Humano*, Brasília, 2007.
- ROCHA, Sonia: *Transferências Monetárias Assistenciais no Brasil - Evolução e Desafios*, Congresso da FIEALC, Macau, China, 2007 (a).
- : *Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?*, En VELLOSO, J.P.R. y ALBUQUERQUE, R.C. (coord.): *Cinco Décadas de Questão*

17. BARROS, FOGUEL y ULYSSEA (2006) estiman, a partir de la PNAD, la contribución de los determinantes inmediatos de la caída de la desigualdad de renta en Brasil. La escolaridad responde del 32% de la desigualdad de la renta del trabajo.

- Social e os Grandes Desafios do Crescimento Sustentado*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, pp. 177-220, 2005.
- : *O mercado de Trabalho e a Inserção Produtiva dos Jovens*, En CGEE/MDS, 2º. Seminário de Análise dos Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Brasília, 2007 (b).
- : *Pobreza no Brasil. Afinal de que se trata?* FGV (3ª. Edição), Rio de Janeiro, 2006.
- SOARES, S.S.D.: *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no Período entre 2001 e 2004*, IPEA, Texto para Discussão no. 1166, Rio de Janeiro, fevereiro de 2006.
- : *Mercado de trabalho e transferências na queda da desigualdade no Brasil*. Congresso da ABET, Salvador, 2007.

## Anexo 1

Evolución del Coeficiente Gini en Brasil, según diferentes conceptos de rendimiento, 1995-2006

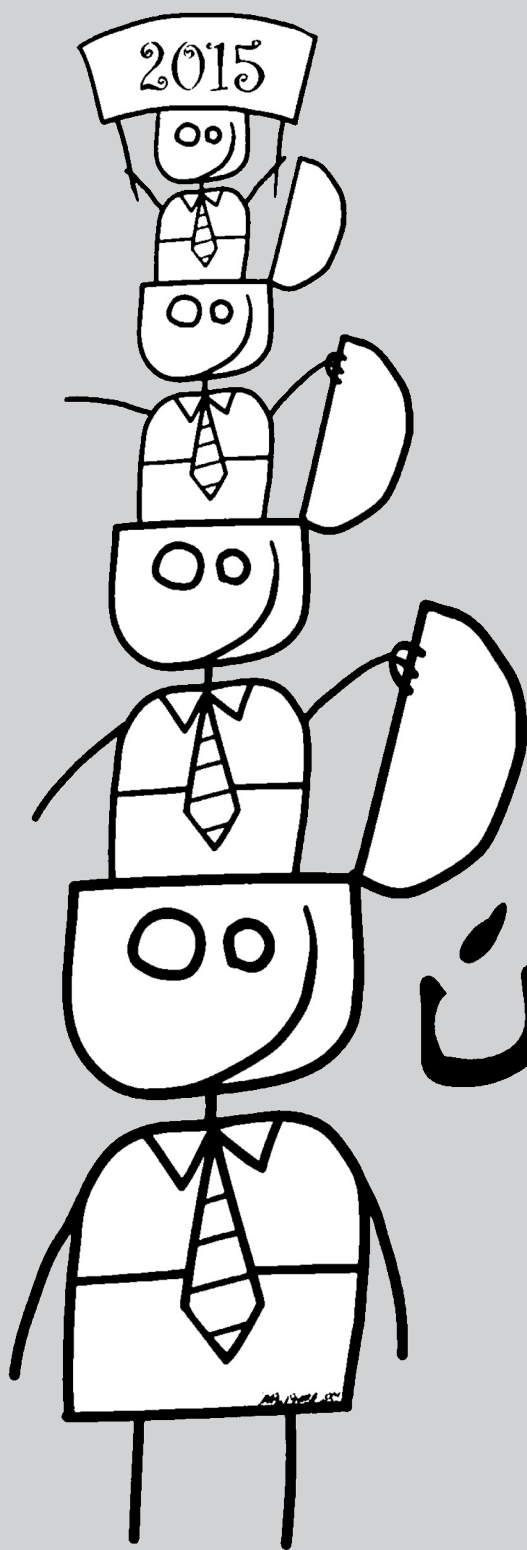


## Anexo 2

Líneas de pobreza y de indigencia - 2006  
Valores por persona/mes (R\$)

Regiones y Estratos	Indigencia	Pobreza
Norte		
Belém	47,61	155,04
Urbano	46,86	135,15
Rural	30,93	67,80
Nordeste		
Fortaleza	48,12	150,79
Recife	62,47	222,75
Salvador	58,21	195,44
Urbano	42,44	133,82
Rural	36,87	80,72
Minas Gerais e Espírito Santo		
Belo Horizonte	52,15	195,82
Urbano	44,95	131,65
Rural	36,06	77,94
Rio de Janeiro		
Metrópoli	66,28	227,37
Urbano	48,11	141,47
Rural	38,00	103,27
São Paulo		
Metrópoli	66,35	266,15
Urbano	54,15	170,07
Rural	42,59	106,99
Sul		
Curitiba	47,24	175,73
Porto Alegre	51,18	141,57
Urbano	44,53	119,14
Rural	35,12	80,32
Centro-Oeste		
Brasília	55,02	265,42
Goiânia	53,05	243,30
Urbano	46,17	185,25
Rural	34,75	106,39

*Fuente: Elaboración propia.*



INSTITUTO  
UNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO  
Y COOPERACIÓN  
UCM

FUNDACION  
PARA EL DESARROLLO

**IPADE**



Dirección General de Inmigración  
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado  
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES

Comunidad de Madrid

# ÚNETE

OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
INTERNACIONAL  
AGENDA 2015

[www.fundacion-ipade.org](http://www.fundacion-ipade.org)

---

# BRASIL: ¿QUÉ POLÍTICAS PARA QUÉ COHESIÓN SOCIAL?

BERNARDO SORJ Y DANILO MARTUCCELLI\*

---

## PALABRAS CLAVE

Brasil; cohesión social; políticas públicas

## RESUMEN

*El presente artículo parte de la premisa de que Brasil, como muchos otros países de la región, está viviendo un movimiento de democratización que, por vez primera y a diferencia de lo que ocurrió en los años ochenta, aparece como el fruto de un conjunto de factores estructurales que interpelan a la cohesión social, y que los autores explican a partir de cuatro ámbitos: el vínculo social; las movilizaciones colectivas; las normas y el derecho; y el Estado, el mercado y la nación. La verdadera novedad ahora, además, se encuentra en que las estrategias individuales y colectivas no se expresan exclusivamente más en términos de demandas al sistema político, de forma que el verdadero motor de este proceso democratizador se encuentra en la sociedad y en la cultura. Y así, la democracia que debía llegar “desde arriba” se produce “desde abajo”, poniendo de manifiesto la imperiosa necesidad de articulación entre las instituciones y los actores.*

## ABSTRACT

*The present article is based on the idea that Brazil, as many other countries from the region, is living through a movement of democratisation which, for the first time and unlike what happened during the eighties, is seen as the result of the action of several*

---

\* Bernardo SORJ trabaja en la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ), Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. [www.bernardosorj.com](http://www.bernardosorj.com)

Daniilo MARTUCCELLI trabaja en la Universidad de Lille 3 (Francia), GRACC.

*structural factors related to social cohesion, that the authors explain by going into four fields in depth: the social tie; the collective mobilisations; the rules and the Law; and the state, the market and the nation. The real innovation now is in the fact that the individual and collective strategies are not exclusively expressed anymore in terms of demands to the political system, so the real power of this democratizer process is in society and culture. In this way, democracy, that was supposed to come “from above” now comes “from below”, highlighting the urgent need of articulation between institutions and actors.*

## RESUMO

*O presente artigo parte da premissa de que o Brasil, como muitos outros países da região, está vivendo um movimento de democratização que, por primeira vez e diferentemente do que aconteceu nos anos oitenta, aparece como o fruto de um conjunto de fatores estruturais que interpelam a coesão social, e que os autores explicam a partir de quatro âmbitos: o vínculo social; as mobilizações coletivas; as normas e o direito; e o Estado, o mercado e a nação. A verdadeira novidade atual, ademais, se encontra nas estratégias individuais e coletivas que não se expressam mais exclusivamente em termos de demandas ao sistema político, de forma que o verdadeiro motor desse processo democratizador encontra-se na sociedade e na cultura. Assim, a democracia que devia chegar “desde cima” se produz “desde baixo”, pondo em manifesto a imperiosa necessidade de articulação entre as instituições e os atores.*

En este artículo defendemos la hipótesis de que Brasil, como otros países de la región, está atravesando un movimiento de democratización que, si bien coincide en parte históricamente con el regreso a la democracia, en los años ochenta, se diferencia sin embargo radicalmente de otros períodos<sup>1</sup>. Por primera vez la democratización aparece como el fruto de un conjunto de factores estructurales que interpelan a la cohesión social. Por ello, a pesar de la

1. Para una visión y una bibliografía más amplia de los temas aquí desarrollados, cf. SORJ y MARTUCCELLI, 2008.



aparente continuidad que pueden transmitir ciertos indicadores de desigualdad y pobreza, las formas del tejido social, de asociación, y los universos simbólicos se han transformado profundamente. Y ello mucho más en la medida que el verdadero motor de este proceso democratizador no se encuentra en los sistemas políticos, sino en la sociedad y en la cultura. Si no se comprende cabalmente esta transición, tanto las políticas públicas como los programas de cooperación se arriesgan a permanecer como letra muerta.

La verdadera novedad se encuentra en que las estrategias individuales y colectivas no se expresan exclusivamente más en términos de demandas al sistema político. Ayer, ante los reiterados y evidentes bloqueos económicos y políticos a los que hacían frente, los actores se asociaban entre sí a fin de hacer valer o defender sus intereses. La llegada masiva de migrantes de las zonas rurales a las grandes ciudades y las transformaciones urbano-industriales de los años cincuenta produjeron un aumento de expectativas que, al no poder ser satisfechas por la sociedad (en términos de inserción laboral y habitacional, participación política o inclusión simbólica) habrían producido una “sobrecarga” de demandas sociales que dieron lugar a patologías autoritarias o a “desbordes” que condujeron a formas diversas de desorganización social. En este contexto, las movilizaciones colectivas eran a la vez un pivote posible y una amenaza real para la cohesión social.

Esto no es sino parcialmente verdadero hoy en día en Brasil, fundamentalmente, porque no sólo se modificaron los antiguos sistemas asociativos, sino porque por encima de todo los actores individuales poseen nuevos e inéditos márgenes de iniciativas personales (Martuccelli, 2007). En la actualidad los procesos de democratización no se expresan solamente en una mayor presión sobre el sistema político, sino a través de iniciativas que se dan al *margen* (en el campo de la intimidad, del consumo individual o de eventos colectivos fuera del sistema político), *contra* el espacio público (formas de delincuencia) o *abandonando* el país. Es pues indispensable leer de manera conjunta *voice* y *exit* para comprender el estado real de la movilización en Brasil hoy. Y ello mucho más ya que entre uno y otro es probable que exista más de un vaso comunicante: la debilidad de los actores colectivos precipita la búsqueda de salidas individuales a problemas sociales.

Por el momento este anhelo democrático no se expresa a nivel de las instituciones, y su irrupción desestabiliza a más de una de ellas. De ahí, la dificultad de todos aquellos que, centrándose en esta esfera, no logran captar la importancia del cambio en curso. Actualmente esta democratización comienza y muchas veces termina en los individuos —en sus expectativas y en sus nuevas capacidades de acción. Es sin lugar a dudas insuficiente, y a falta de

una traducción institucional, el riesgo de que estos factores terminen incidiendo negativamente sobre la cohesión social y la estabilidad de las democracias es grande. Pero en el momento actual, cómo no subrayarlo, son también la promesa de otra cohesión social más democrática y horizontal. En las páginas siguientes nos dedicaremos a mostrar la transformación de la cohesión social en cuatro grandes ámbitos: el vínculo social; las movilizaciones colectivas; las normas y el derecho; el Estado, el mercado y la nación.

## Transformaciones del vínculo social

Fue alrededor de la auto-sostenibilidad del vínculo social (y de una cierta nostalgia conservadora) como se pensó tradicionalmente, en América Latina, una forma particular de cohesión social. Lo mejor del ensayismo latinoamericano — cualesquiera que sean sus limitaciones — entretuvo este imaginario y defendió esta tesis. Durante mucho tiempo en Brasil se supuso que existía una suerte de especificidad del vínculo social que, a diferencia notoria de lo que sucedía en las sociedades del Norte, era capaz de sustentarse a sí misma sin necesidad de ser articulada por instituciones políticas modernas. En el fondo, este vínculo social se concibió como una mezcla particular de elementos jerárquicos (tutelajes, clientelismos y padronazgos diversos) e igualitarios (basados en la extensión de factores contractuales). En un régimen dual de este tipo los individuos no cesaban por un lado de mostrar una aspiración igualitaria y por el otro de corroborar la permanencia “natural” de elementos verticales. Es el horizonte desde el cual, como se sabe, Gilberto Freyre interpretó la democracia racial en Brasil.

Pero progresivamente el vínculo social se apartó de formas puramente jerárquicas y pasó a vivirse a más o menos equidistancia entre la igualdad y la jerarquía (Da Matta, 1978; Buarque De Holanda, 2006), por lo menos hasta recientemente (Sorj, 2000; Vidal, 1998). En efecto, en las últimas décadas la equidistancia relativa entre la igualdad y la jerarquía cede el paso progresivamente, pero sin duda sin posibilidad de retorno, a un incremento de las demandas de igualdad. La horizontalidad del vínculo social se convierte, por doquier, en una exigencia central. Las razones son indudablemente múltiples y van desde el aporte inequívoco que le retorna a la expansión de la educación o a los medios de comunicación, como a la consolidación de un anhelo igualitario transmitido por la ciudad, a la afirmación cultural de las mujeres, las minorías étnicas o los jóvenes, sin olvidar, por supuesto, los efectos producidos por el consumo y los cambios políticos.

Los efectos de esta transformación son observables en varios ámbitos, pero para permanecer en los límites de este artículo, evoquemos este proceso a través de

dos grandes ejemplos. Por un lado, la religión, en la que se observa que el tradicional sincretismo religioso entre cultos es hoy en día objeto de una nueva vuelta de tuerca: si antaño fue animado casi exclusivamente desde lógicas de grandes grupos sociales, la reelaboración espiritual es cada vez más objeto de recomposiciones que tienden a individualizarse. Junto con la presencia creciente de los cultos evangélicos, en particular en las clases populares, tenemos la diseminación de religiones, movimientos espirituales y de autoayuda, en particular entre las clases medias y la renovación de los cultos populares, e incluso fenómenos nuevos como la presencia masiva de “blancos” en los cultos afro-brasileños. Los creyentes se sustraen en muchos aspectos de la autoridad de las iglesias (separación, anticoncepción) y los individuos (y ya no solamente los grupos sociales) se dotan de formas espirituales más singularizadas, a través de combinaciones cada vez más personalizadas. Uno de los principales resultados es que a nivel del vínculo social, si ayer la “naturalización” de las jerarquías encontró en la religión un sólido aliado (sobre todo en las zonas rurales), hoy progresivamente la matriz religiosa se abre a la influencia de la igualdad.

La segunda ilustración proviene de las dinámicas urbanas. Dejando atrás momentos más armónicos y homogéneos de integración cultural, el espacio urbano refleja hoy sociedades diferenciadas y heterogéneas. La organización social del espacio de las grandes ciudades, asociado con la expansión de la violencia, acentúa la separación territorial entre sectores sociales en muchas ciudades brasileiras. Como consecuencia de ello se asiste a una disminución de las oportunidades de interacción social entre actores diferentes y desiguales en las calles y en las instituciones como la educación, salud, transportes y recreación. Pero sobre todo se asiste a una transformación cotidiana de la sociabilidad en la que se incrementa la reticencia entre las personas. En realidad, ahí donde el antiguo vínculo social dual —jerarquía e igualdad, pero con predominio de la primera— asignaba a cada actor un claro lugar en el espacio social, dictándole sus conductas y restringiendo el abanico de sus transgresiones interactivas, en el nuevo marco de una sociabilidad más horizontal y exigente en términos igualitarios, las relaciones con los extraños son globalmente percibidas como menos estructuradas. Incluso a través de mecanismos pervertidos, la horizontalidad del vínculo social se impone.

Los dos aspectos rápidamente evocados (a los cuales podrían añadirse otros) son muy disímiles entre sí. Sin embargo, cada uno confluye en una dirección común —el incremento y la generalización de una expectativa igualitaria en la sociedad, que se combina con la afirmación de nuevas iniciativas individuales. Por supuesto, este nuevo vínculo social aparece como débil y efímero comparado con la “solidez” del vínculo social vertical de antaño —donde la

perennidad del vínculo estaba garantizada por la naturalización de la jerarquía y lazos de dependencia personal. Esto no transforma “todas” las relaciones sociales en interacciones “incierto”, ni expande un “temor” generalizado hacia los otros, y ni tan siquiera desencadena una “inseguridad” obsesiva. Pero sí engendra, en revancha, una actitud constante de vigilia y de alerta, en verdad, una familia amplia de actitudes de reticencia permanente, y un conjunto de estrategias de encierro y de privatización. Pero detrás de esta experiencia, y a través de ella, camina una importante revolución democrática que se inscribe en la forma misma de las relaciones sociales.

### Actores sociales y formas de representación

Toda sociedad requiere para asegurar su cohesión, mecanismos que le permitan procesar sus conflictos sociales y organizar la representación de los intereses antagónicos, lo que enfatiza el papel de los actores sociales y de los medios de comunicación. Aquí también se observan en la sociedad brasileña modificaciones profundas en las últimas décadas. Nos limitaremos, como en el punto precedente, a señalar algunas.

Los sindicatos, si bien continúan siendo un factor importante en la defensa de los intereses de los asalariados, perdieron en las últimas décadas buena parte de su papel de actores políticos y constructores de identidades colectivas. Es cierto que el mercado de trabajo formal nunca incluyó a todos, pero aún así el mercado de trabajo formal y de sus regulaciones fue una de las instituciones cohesivas más importantes del país, que asistió a la consolidación de su sistema de relaciones de trabajo en tándem con el proceso de desarrollo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y controlado por el Estado.

La crisis de este modelo en los recientes años ha sido el fruto de la adopción de programas de ajuste estructural. El sindicalismo, que era fuerte en Brasil y que, en cierto sentido, había ejercido un poder de veto a las políticas anteriores de estabilización (Sallum JR, 1996), terminó plegándose a la lógica de la reforma. Sin embargo, y aún cuando los sindicatos perdieron espacio y poder, las tasas de sindicalización permanecieron relativamente estables, pero en un nivel bastante bajo, variando entre 18% y poco menos de 20% de la Población Económicamente Activa (PEA) entre 1988 y 2005 (Cardoso, 2004: 22).

Pero lo que caracteriza la situación actual es algo más que una simple acentuación o deterioración de tendencias seculares. Detrás de la reorientación económica y política de las últimas décadas, es la naturaleza misma de los sindicatos la

que se cuestiona y su rol de agentes mixtos de co-regulación pública y de contestación colectiva. Presos en medio de una inversión global de las relaciones de fuerza entre el capital y el trabajo (y la consolidación y a veces expansión del sector informal), enfrentados a nuevas tecnocracias públicas fuertemente reticentes hacia ellos y a la aparición de liderazgos políticos que tuvieron que dismantelar el antiguo poder sindical a fin de imponer el suyo, los sindicatos tienen dificultad en redefinir su nuevo rol.

Desempleados, sin-tierra, sin-techo, sin-derechos, los trabajadores pobres se apoderaron de la escena, pidiendo inclusión social de algún tipo, por fuera de los instrumentos tradicionales de representación de intereses. En este contexto las políticas sociales, en particular las llamadas “cash transfer”, se perfilan como el principal instrumento tanto de mejoría de las condiciones inmediatas de vida de los sectores más pobres como de producción de un neo-clientelismo electoral.

El debilitamiento de este actor tradicional contrasta empero con el dinamismo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Pero éstas portan una visión particular de la cohesión social. Se trata de un conjunto de organizaciones que promueven causas sociales sin recibir el mandato de las personas que dicen representar. Este nuevo fenómeno de representación sin delegación —o mejor dicho, de autodelegación sin representación—, permite canalizar las energías de los activistas sociales hacia nuevas formas de organización separadas del público, cuyas necesidades pretenden representar o, al menos, sin establecer un vínculo muy claro con ese público.

En Brasil, se expandieron las ONG y fundaciones del sector empresarial que, influenciado por el discurso de la empresa socialmente responsable, se involucró cada vez más en proyectos sociales. Sin embargo, la afirmación de que las ONG pasaron a ser un sustituto del Estado y de sus políticas sociales es insostenible en un país como Brasil, pues la capacidad de las ONG de distribuir bienes públicos es extremadamente limitada. Por el contrario, como diseminadores de causas, las ONG de *advocacy* tuvieron y tienen impactos más importantes. La política de lucha contra el SIDA en Brasil, una de las más exitosas del mundo, es un ejemplo de éxito, pero otras veces el impacto político y social de causas divulgadas por fundaciones u ONG internacionales, puede ser cuestionado.

Pero lo esencial se encuentra en otra dirección. La pérdida del peso específico de las movilizaciones sociales ha sido compensada por la afirmación de nuevos mecanismos de representación en el ámbito mediático. Brasil no escapa a una de las grandes transformaciones de fines del siglo XX, que ha visto

consolidarse una esfera pública cada vez más activa, plural y autónoma, en la cual se inscriben las principales representaciones que las sociedades actuales producen sobre ellas mismas. Por supuesto, la opinión pública está sujeta a controles diversos, pasando por una propaganda insidiosa o publicitaria, por la voluntad de los poderes políticos de controlar más o menos directamente las informaciones, o por el fuerte monopolio que grandes grupos económicos privados detentan sobre los medios de masas. Y sin embargo, y a pesar de estas influencias evidentes, la opinión pública no deja de ser un campo donde visiones múltiples, opuestas, antagónicas, luchan por imponerse, son representadas, circulan y son debatidas, cada vez más, e inclusive, a través de Internet.

Esta transformación estructural tiene consecuencias mayores, que a la vez apoyan y amplifican el proceso de democratización y de individualización en curso. Se asiste a un divorcio entre el dominio de la representación funcional de los intereses (que continúa siendo el propio de las instituciones políticas y de los actores sociales —sindicatos, partidos—) y el ámbito de la representación figurativa de la sociedad (en el cual un papel determinante le corresponde a los medios). Imposible menoscabar este hecho. Los conflictos y la política, incluso cuando siguen siendo casi monopolio de ciertos grupos sociales, se han convertido cada vez más en una cuestión de debate. Es necesario discutir y rebatir, presentarse en público y retraerse de él, tratar de influir en la opinión pública sin dejar de estar constantemente bajo su acecho. Pero sobre todo, en sociedades tan desiguales en términos de poder, el hecho no solamente de poder expresar su voz a través del voto sino de ser solicitado por esos poderes, transmite imaginariamente un nuevo sentimiento de ciudadanía.

## Normas y derecho

En tercer lugar, la cohesión social depende de la vigencia de las normas y del derecho. Aquí también es preciso partir desde una constatación histórica: en Brasil existe una particular cultura de la trasgresión. Esta cultura testimonia la presencia de una tradición legalista; un poder en plaza que menosprecia a los ciudadanos (en la proporción directa de su falta de poder, económico o político); una tolerancia —a veces incluso una verdadera fruición colectiva— a la trasgresión de las reglas. Si ciertas formas de trasgresión, especialmente la ejercida de forma brutal por la pura imposición del poder económico, político o burocrático, causa repulsa, existe otro lado de la trasgresión cotidiana, en que es vivida como expresión positiva de comprensión, sensibilidad y disposición a ayudar. Pero si una trasgresión puede ser objeto de un elogio público (la “viveza”), tarde o temprano es por lo general descalificada.

Sin embargo, es indispensable no hacer de esto un rasgo culturalista. No estamos frente a agentes naturalmente virtuosos o viciosos. Pues si la trasgresión es una constante en la historia al mismo tiempo fue permanentemente recompuesta, tanto en su sentido como en sus prácticas. Sólo hoy, cuando se difunden formas individualizadas de sociabilidad y que el horizonte político es cada vez más un Estado democrático al servicio del bien público, es posible captar la variedad de prácticas pasadas y presentes de formas de transgresión. Y como todo fenómeno histórico, las características de estas prácticas cambian.

En este registro lo más significativo es la importante expansión de actos delictivos y criminales como lo refleja la violencia urbana armada o la aparición de un crimen organizado que, al amparo de redes internacionales, pone severamente en jaque la institucionalidad legal en el país. Las cifras son impresionantes. La tasa de homicidios por arma de fuego se multiplicó por tres en dos décadas. De siete muertes por arma de fuego por cada 100.000 habitantes en 1982, se pasó a 21 en 2002 (Phebo, 2005). De la violencia epidémica que era considerada un fenómeno típico del medio rural se ha pasado a la violencia como un fenómeno fundamentalmente, si bien no exclusivamente, urbano. Tanto es así que ciudades como Recife (65 homicidios por 100.000 habitantes en 2004), San Salvador (78 en 1998), Sao Paulo (38 en 2004) y Río de Janeiro (51 en 2004) tienen tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes muy superiores a las medias nacionales (Fernandes y De Souza Nascimento, 2007). El costo de la violencia armada en Brasil ha sido estimado en 10,5% del PIB (Briceño León, 2002: 44) y solamente el costo anual de las internaciones hospitalarias ocasionadas por lesiones con arma de fuego se estima entre 36 y 39 millones de dólares (Phebo, 2005: 35).

La explosión de las tasas de violencia urbana armada transmite el sentimiento de que el Estado es incapaz de asegurar la integridad física de sus ciudadanos. El impacto sobre la cohesión social es inmediato y profundo. La inseguridad y el miedo insensibiliza a las clases medias y las aleja de la situación en que se encuentran los sectores más pobres, que pasan a ser vistos con desconfianza, en particular si son varones jóvenes, y más todavía con trazos físicos mestizos o negros. Lo que a su vez refuerza una estrategia, en particular entre los jóvenes de los sectores populares, de utilizar la violencia o la incivildad como un recurso para combatir su invisibilidad.

El proceso es incluso extremo en los barrios pobres que pueden ser controlados por grupos criminales y en los cuales el fracaso del Estado en asegurar los derechos humanos básicos, es patente. Estas “pandillas” o “facciones” afirman identidades, delimitan territorios, movilizan la voluntad en opciones

radicales. En realidad, la fuerte cohesión orgánica e interna de estos grupos delictivos, y el estricto respeto de las normas y códigos de honor que en ellos está vigente, contrasta fuertemente con la relativa debilidad de sus lazos con otros sectores de la sociedad o con su dimensión delictiva. El tráfico de drogas y armas en las *favelas* brasileñas, por ejemplo, además de fuente económica para tiranías locales, también constituye redes cooperativas en un mercado ilegal y arreglos sociales proveedores de identidad y pertenencia a jóvenes socialmente fragilizados. Por supuesto, se trata de formas de cohesión social, esencialmente, problemáticas o pervertidas en sus significaciones sociales.

La violencia y el crimen pues, son una pesadilla cotidiana a la cual los individuos, dada las insuficiencias del Estado, deben hacer frente. También en este ámbito, por ende, los individuos, al hacerse cargo de su propia seguridad, deben colmar las insuficiencias de las instituciones, que inclusive, son muchas veces parte del problema, dada la porosidad que existe entre la ilegalidad y la legalidad entre los mismos actores estatales encargados de hacer respetar el orden. En el estado de Río de Janeiro, entre 2003 y 2006, la policía militar y la civil mataron a 4.329 personas. Se estima que más del 65% de esas muertes no tuvieron lugar en enfrentamientos, esto es, en acciones legales ante reacciones armadas de sospechosos, y presentan claras señales de ejecución. Estamos hablando, por lo tanto, de más de 2.800 muertes provocadas ilegalmente por acciones policiales. Ciertos policías actúan en los grupos de exterminio y se organizan en milicias.

Estos fenómenos corroen la confianza que los individuos tienen hacia las instituciones generando cinismo y frustración. Pero en este ámbito una novedad se insinúa. La sensibilidad de la opinión pública, y esencialmente de las clases medias, ante la impunidad aumenta. Por el momento, esta actitud tiende a expresarse de manera ambivalente: a la vez que se vive de forma fatalista y con amargura la permanencia secular del no respeto de las reglas en la región se producen acciones, a veces explosiones, que buscan progresivamente limitar la impunidad de algunas de éstas. Aún así, nos parece importante subrayar el rechazo creciente que se puede observar ante la impunidad y de la ineficiencia judicial, lo que se acompaña de un recurso innovador por parte de los individuos.

## Estado, nación, políticas

El Estado, las políticas públicas y la nación, han sido desde siempre un horizonte mayor de la cohesión social. El Estado pudo apoyarse desde sus inicios o bien sobre un fuerte sentimiento de pertenencia nacional o bien sobre la



debilidad de reivindicaciones regionales alternativas. Y sin embargo, y a pesar de ello, el Estado se caracterizó por sus limitaciones, por su incapacidad de intervención, y por la pesadez burocrática de una administración muchas veces sin recursos o capacidad de gasto social. El momento actual se inscribe sin duda en esta continuidad pero presenta también nuevos desafíos.

En primer lugar, en Brasil la sociedad de consumo de masas que se consolidó en las últimas décadas tuvo efectos contradictorios en términos de la democratización de las relaciones sociales y la cohesión social. El consumo de masas, la publicidad y la cultura consumista prácticamente destruyeron las barreras simbólicas entre las clases sociales, anteriormente encapsuladas en sistemas relativamente cerrados de estéticas, gustos y formas de consumo. La revolución de expectativas así producida genera pues valores igualitarios pero también anomia social, en la medida en que buena parte de las aspiraciones de consumo no se realizan y difícilmente se realizarán. Aún así, la generalización de estos bienes entre los sectores populares ha sido enorme, muchas veces ayudada por el sector informal, el contrabando o la reproducción ilegal, lo que permite que las clases populares tengan acceso a productos y modas de las clases medias y altas. Hablar de una ciudadanía a través del consumo (Sorj, 2000) permite así señalar hasta qué punto el acceso a bienes de consumo ha constituido en la región una experiencia central de participación social.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, el consumo introduce importantes desigualdades y exige políticas compensatorias a nivel de los servicios públicos. El problema es tanto más acuciante en la medida en la que una parte importante de los recursos asociados a políticas sociales favorecen fundamentalmente a los sectores medios y a los funcionarios del sector público. En las últimas décadas esta situación comenzó a modificarse, aumentando la capacidad recaudatoria del Estado (en Brasil se aproxima a la de los países desarrollados, pero con una base mucho menor de contribuyentes al impuesto a la renta) y algunas políticas sociales se focalizan cada vez más en dirección de los sectores más pobres, si bien todavía en ciertas áreas, en particular pensiones y educación superior, son los sectores medios y altos los más favorecidos por los recursos públicos. La inclusión socio-económica no está así exenta de ambivalencia y puede incluso generar una profunda bifurcación en relación al Estado y al sistema político, entre los sectores medios que pagan impuestos y sienten que el Estado no los retribuye suficientemente y los sectores más excluidos que esperan políticas sociales inclusivas pero que, posicionados al margen de la economía formal, no participan del esfuerzo fiscal.

El segundo desafío, que prolonga el anterior, es la aparición de un conjunto de nuevas demandas, por lo general pilotadas por grupos étnicos o minorías,

que ponen en jaque la inclusión simbólica que las viejas narrativas nacionales lograron asentar en el pasado —sobre todo la ideología del “Brasil, país del futuro” que se actualizó en la década de los 50.

Actualmente, la visión de una civilización tropical, orientada hacia el futuro e integradora de diversas tradiciones culturales, está siendo puesta en jaque por ONG y grupos de militantes que se definen como representantes del movimiento negro, con fuerte apoyo de fundaciones internacionales. Estos grupos argumentan a favor de políticas de cuotas raciales para favorecer a la población negra que estaría concentrada mayoritariamente entre las capas más pobres de la población y critican la idea de la democracia racial como mistificación. Se trata de construir un nuevo actor histórico, afro-brasileño, con su memoria propia de víctima de la historia, imitando al modelo de los Estados Unidos. Este modelo se sustenta en una realidad histórica que tiene una muy escasa relación con la realidad histórico-cultural brasileña. En efecto, en Brasil no existe una memoria de la esclavitud pues ésta no produjo en realidad ninguna narrativa colectiva transmitida de generación en generación, y la cultura brasileña absorbió abiertamente componentes africanos, sea en la música, la comida, la capoeira, la sociabilidad lúdica, las creencias religiosas, reconociendo así sus raíces africanas, no como un mito de origen, sino como una práctica cotidiana.

Sin embargo, el gobierno de Lula da Silva, prosiguiendo y expandiendo políticas iniciadas en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se involucró en un programa de acción afirmativa que implica la producción legal de identidades raciales en Brasil. El proyecto determina la clasificación racial compulsiva de cada brasileño, por medio de la identificación obligatoria de la “raza” en todos los documentos generados en los sistemas de salud, enseñanza, trabajo y previsión social. Por esa vía, se implanta una identidad colectiva oficial, independientemente de la voluntad de la forma en que cada ciudadano prefiere autodefinirse. ¿Cómo es posible que el Parlamento esté discutiendo una ley que va en dirección opuesta a la construcción de una identidad nacional aparentemente consolidada?

Este conjunto de demandas y actitudes reflejan un humor creciente de la opinión pública que perdió la confianza en el futuro, por falta de crecimiento económico y baja movilidad social. En definitiva, y por paradójico que parezca, los cuestionamientos actuales sobre la nación brasileña no se alimentan tanto de un pasado oculto como probablemente de un futuro incierto. No es un mero juego de palabras. En realidad, y más allá de las retóricas políticas, las discrepancias se organizan sobre la manera más eficaz de lograr superar las desigualdades que atentan contra ciertos grupos sociales. Para unos, esto implica

la puesta en práctica de políticas particularistas de acción afirmativa, y tras éstas se afirma la necesidad, como objeto de legitimación de ellas, de una revisión histórica de la memoria nacional. Para otros, por el contrario, es apoyándose en la memoria de la democracia racial, indisociablemente proyecto utópico y componentes de experiencia cotidiana, como es necesario re-pensar hoy políticas universalistas que logren una reducción eficaz de las desigualdades y discriminaciones.

## Conclusiones

Resumiendo, ¿hay hoy más o menos cohesión social que ayer? La construcción de indicadores “objetivos” apuntan, como se sabe, a responder a una pregunta de este tipo, pero lo hacen en desmedro de colocar una cuestión anterior: a saber, cuál es la naturaleza de la cohesión social. Si no se responde a esta pregunta, se termina por suponer que las series cronológicas están tratando del mismo fenómeno. La búsqueda por desvendar las dimensiones cualitativas de este fenómeno, en nuestro caso, lo que ha cambiado verdaderamente en Brasil, nos ha llevado a privilegiar una interpretación histórica que pone el acento en la democratización en curso.

Los cuatro procesos que acabamos de presentar están atravesados, cada uno de ellos, a la vez por promesas y problemas. El debilitamiento de los grandes mecanismos sociales, culturales y políticos de integración societal invita a efectuar una apuesta en dirección de las capacidades de acción y de las iniciativas de los individuos y su potencial impacto virtuoso sobre las instituciones. Por paradójico que ello parezca en un primer momento, el individuo y la búsqueda de su autonomía es cada vez más el cemento de la sociedad. A condición de comprender empero claramente que este individuo no está, como lo piensa la tradición liberal, en el origen de la sociedad, sino que es, por el contrario, el resultado de un modo específico de hacer sociedad.

Es incluso una de las razones que hacen que la transformación democrática en curso, y sus promesas para la cohesión social, sea aún insuficientemente teorizada y percibida en el continente. Tradicionalmente se supuso en América Latina que los cambios en dirección de la democracia debían provenir de la política, a lo sumo de la economía, pero jamás se pensó seriamente que éstos podían venir desde la cultura y la sociedad —donde se afirmaba, el conservadurismo era de rigor. Es lo contrario lo que se ha producido. La cultura y la sociedad se han democratizado, en sus exigencias y en sus formas, de manera más honda y robusta que el sistema político e incluso que muchas instituciones. La democracia que debía llegar “desde arriba” se produce “desde abajo”.

Sin embargo, la dialéctica entre el aumento de las expectativas y las crecientes capacidades de acción de los actores individuales invita a ir más allá de la mera constatación de una resolución personal de problemas colectivos, y buscar sentar sobre nuevas bases, la articulación entre las instituciones y los actores. Éste es sin lugar a dudas el círculo virtuoso que deberá servir de hoja de ruta en los próximos años. Las instituciones no deben ni culpabilizar ni discapacitar a los individuos; deben, al contrario, pensarse de forma tal que logren incrementar eficazmente sus iniciativas, generando así una adhesión de nuevo tipo de éstos hacia ellas. El individuo no se opone a las instituciones. El individuo, en su fragilidad constitutiva, es el resultado de una manera de hacer sociedad. El debate político en la región, y la larga tradición de oposición ideológica entre colectivismo e individualismo, impiden por lo general percibir la articulación estrecha e indispensable que existe entre la afirmación de las instituciones colectivas por un lado y la expansión de la autonomía individual por el otro. Lo esencial será comprender que la consolidación de las instituciones no podrá realizarse en detrimento de las crecientes capacidades de acción de la que hacen gala los individuos, sino apoyándose en ellas y ampliándolas.

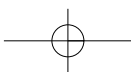
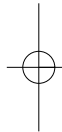
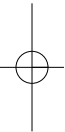
## Bibliografía

- BRICEÑO LEÓN, R. (2002), "La Nueva Violencia Urbana de América Latina", *Sociologías*, nº 8, 34-51.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. (2006), *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- CARDOSO, A.M. (2004), *Industrial Relations, Social Dialogue and Employment in Argentina, Brazil and Mexico*, Ginebra, ILO, Employment Strategies Papers, nº 7.
- DA MATTA, R. (1978), *Carnavais, malandros e heróis*, Rio de Janeiro, Zahar.
- FERNANDES, R.C., SOUSA NASCIMENTO, M. de (2007), *Mapping the Divide, Armed Violence and Urbanization in Brazil*, En prensa, Geneva, Small Arms Survey.
- MARTUCELLI, D. (2007), *Cambio de rumbo*, Santiago, LOM.
- PHEBO, L. (2005), "Impacto da arma de fogo na saúde da população no Brasil". [http://www.desarme.org/publique/media/vitimas\\_armas\\_impacto\\_saude.pdf](http://www.desarme.org/publique/media/vitimas_armas_impacto_saude.pdf)
- SALLUM, Jr. B. (1996), *Dos gerais à Nova República*, São Paulo, Hucitec.
- SORJ, B. (2000), *A Nova Sociedade Brasileira*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- SORJ, B., MARTUCELLI, D. (2008), *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- VIDAL, D. (1998), *La politique au quartier*, Paris, Editions de la MSH.

---

**Segunda parte**  
**LA COOPERACIÓN**  
**INTERNACIONAL COMO**  
**INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA**  
**EXTERIOR BRASILEÑA**

---



---

# LA VISIÓN DE BRASIL SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

LUIZ HENRIQUE PEREIRA DA FONSECA\*

---

## PALABRAS CLAVE

Brasil; cooperación internacional; política exterior brasileña; cooperación técnica entre países en desarrollo

## RESUMEN

*El Director de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) presenta la visión de su país sobre la cooperación internacional. Tal visión evolucionó a lo largo de la historia. En un primer momento, la cooperación recibida de países donantes y de organismos internacionales posibilitó la creación de instituciones de excelencia. Sin embargo, con el progreso brasileño, fue poco a poco aumentando la importancia de la cooperación prestada a otros países en desarrollo, actividad que hoy se ha vuelto prioritaria para la ABC (sobre todo con vistas a compensar las asimetrías existentes en el entorno geográfico). Además de Suramérica, también merecen atención los demás países de Latinoamérica y del Caribe, así como los africanos. La cooperación Sur-Sur prestada por Brasil, sin fines lucrativos y desvinculada de intereses comerciales o hegemónicos, representa un relevante instrumento para su política exterior. Se destaca, entre otras, en las áreas de formación profesional, educación, salud, agropecuaria, energía a partir de la biomasa, informática e inclusión social. Ha tenido tanto éxito que hoy países tradicionalmente donantes y organismos internacionales vienen demostrando interés en actuar conjuntamente con Brasil en programas de cooperación triangular en África y en Latinoamérica.*

---

\* Luiz Enrique PEREIRA DA FONSECA es Embajador-Director de la Agencia Brasileña de Cooperación- ABC. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil-MRE.

## ABSTRACT

*The Director of the Agency for Brazilian Cooperation (ABC) presents his country's vision on international cooperation. This vision has evolved throughout recent history. Initially the cooperation received from donor countries and from international organizations engendered the creation of Brazilian institutions of excellence. In this context of progressive capacitation, Brazil started sharing its successful experiences with other developing countries, an activity that has become a priority to ABC (above all, as an efficient tool to compensate the developmental asymmetries of Brazil's neighbours). Besides South America, countries from Central America, the Caribbean and Africa also deserve Brazil's interest for cooperation. The South-South cooperation as conducted by Brazil is a non-profit activity, dissociated from commercial or hegemonic interests, and therefore stands as a relevant instrument of Brazilian foreign policy. The main areas in which Brazil offers cooperation include professional training, education, health, agriculture, renewable energy, data systems, social inclusion. Brazil's international success in technical cooperation can also be measured by the fact that, of late, a growing number of traditional donor countries and multilateral organizations have shown interest to work jointly with Brazil in trilateral cooperation ventures in Africa and Latin America.*

## RESUMO

*O Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) apresenta a visão do seu país sobre a cooperação internacional. Essa visão evoluiu no decorrer da história. Num primeiro momento, a cooperação recebida dos países doadores e de organismos internacionais possibilitou a criação de instituições de excelência. Por outro lado, com o progresso brasileiro, pouco a pouco, foi aumentando a importância da cooperação prestada a outros países em desenvolvimento, atividade que hoje voltou a ser prioritária para a ABC (sobretudo com a intenção de compensar as assimetrias existentes no entorno geográfico). Além da América do Sul, também merecem atenção os demais países da América Latina e Caribe, assim como os africanos. A cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil, sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais ou hegemônicos, representa relevante instrumento para sua política externa. Destacam-se, entre outras, as áreas de formação profissional, educação, saúde,*



*agropecuária, energia a partir da biomassa, informática, inclusão social. Logrou tanto êxito que hoje, países tradicionalmente doadores e organismos internacionais vêm demonstrando interesse em atuar juntamente com o Brasil em programas de cooperação triangular na África e na América Latina.*

## Introducción

Desde la política de lucha por el poder, considerada por Hans Morgenthau, en su libro *Politics among Nations*, de 1948, como principal objetivo de las relaciones entre las naciones, hasta la política de solidaridad, tal como es conducida por el Gobierno Lula, un largo camino ha sido recorrido, sobre todo en el ámbito de la Cooperación Técnica Internacional (CTI). De hecho, basada en los principios de corresponsabilidad, sin fines lucrativos y desvinculada de intereses comerciales, la cooperación Sur-Sur, ya a fines de la década de mil novecientos setenta estableció nuevos parámetros que, en cierta manera, han revolucionado las relaciones internacionales.

Como es sabido, la idea de la cooperación internacional no es muy antigua. Después de la II Guerra Mundial, con el propósito de reconstruir los países más afectados por el conflicto y acelerar el desarrollo de los menos industrializados, fueron surgiendo las primeras iniciativas de estructuración de la CTI, que tenían como una de sus metas la asistencia Norte-Sur. Ésta se encontraba generalmente vinculada, por los países donantes, a la adquisición de equipos y servicios de sus propios suministradores o a la movilización de sus expertos, además de servir como instrumento de influencia política.

El nivel de experiencia alcanzado por ciertos países permitió la elaboración del concepto de Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), o cooperación horizontal, en contraposición a la asistencia Norte-Sur. El principal marco para ese diálogo es el llamado Plan de Acción de Buenos Aires, adoptado por 138 países participantes de la Conferencia de la ONU para la CTPD, en la capital argentina en septiembre de 1978. Este concepto fue progresivamente absorbido por la ONU que, en sucesivas resoluciones de su Asamblea General, reconoció su creciente importancia y exhortó a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a diseminar su práctica en los programas multilaterales. Con el propósito de contribuir a la expansión de la CTPD, la Asamblea General de la ONU creó, en 1978, la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur, bajo la administración del PNUD. Foros, eventos y mecanismos financieros específicos fueron concebidos para fomentar la CTPD en el ámbito multilateral, a ejemplo del encuentro bianual del Comité

de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur y a la gestión de los fondos llamados *United Nations Trust Fund for South-South Cooperation* (UNFSC) y *The Pérez-Guerrero Trust Fund* (PGTF).

En Brasil, en 1987, fue creada, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, la *Agência Brasileira de Cooperação-ABC*, estructurada con atribuciones legales de negociar, coordinar, implementar y acompañar programas y proyectos brasileños de cooperación técnica, ejecutados en base a Acuerdos firmados por Brasil con otros países y organismos internacionales. Así, en el recién terminado año de 2007, la Agencia celebró sus veinte años de existencia.

Para cumplir sus objetivos, la ABC actúa en dos ejes principales. El primero respecto a la cooperación prestada por Brasil, y el segundo, a la recibida del exterior, en sus aspectos multilateral y bilateral. Tres matrices motivadoras de la CTPD, inclusive la prestada por Brasil, pueden ser distinguidas en este contexto: i) la idealista (conforme fue señalado por el Canciller Celso Amorim, las capas más necesitadas de nuestra sociedad demuestran bien que no es preciso ser rico para practicar la solidaridad, principio basilar en religiones, ideologías e incluso de partidos políticos); ii) la estructuralista (la realidad periférica de los países del Sur hace que sean ellos mismos los agentes de su propia transformación); iii) la realista (en la óptica del poder blando, la CTPD contribuye a la mejor inserción internacional de los países en desarrollo).

¿Cuáles son entonces las prioridades establecidas por la política exterior del Gobierno Lula para la cooperación técnica brasileña? Ante todo, la cooperación bilateral prestada como medio de compensar las asimetrías existentes en nuestro entorno geográfico. De igual manera, Brasil busca disponibilizar la transferencia de sus experiencias exitosas y los conocimientos técnicos adquiridos, prioritariamente para los demás países de Suramérica, Centroamérica y Caribe (sobre todo Haití), y de África (principalmente los de lengua portuguesa), y así mismo con aquellos con los cuales tenemos lazos históricos y culturales, como es el caso de Timor Oriental y el Líbano. De esta manera, la ABC se esfuerza para, en este orden de prioridades, atender a las demandas de rutina y a los compromisos asumidos en visitas del Presidente de la República y del Canciller.

¿Y por qué Suramérica se destaca como área prioritaria de los intereses brasileños? Quien lo responde, de forma objetiva, es el Canciller Celso Amorim: "...Simplemente porque se trata de la región donde nosotros vivimos". De hecho una persona puede mudarse de país, pero un país no puede mudarse de continente. Tenemos que saber convivir con nuestros vecinos y ayudarlos a desarrollarse para que todos podamos, en armonía, disfrutar del

progreso económico y social de una efectiva integración regional. Se trata de un objetivo estratégico de seguridad nacional. Ningún país puede sentirse seguro al lado de vecinos descontentos. Por esta razón debemos estimular medidas destinadas a la integración de Suramérica y desanimar iniciativas, nuestras y de nuestros socios, que puedan constituir amenazas a este anhelado objetivo.

Nunca está de más recordar que otras regiones del planeta cuentan con mecanismos de integración, en etapas distintas de implementación: Unión Europea, NAFTA, CARICOM, SICA, ASEAN. En cuanto a nosotros, sólo muy recientemente logramos dar los primeros pasos hacia la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Los agentes responsables de la cooperación técnica brasileña necesitan disponer de la adecuada sensibilidad para actuar de acuerdo con los intereses —que yo osaría llamar “permanentes”— de la política exterior de Brasil. Más allá de las consideraciones geográficas, es debida una atención muy especial a compromisos históricos y culturales de nuestro país. Es de conocimiento amplio que la riqueza de la nación brasileña se formó gracias a las contribuciones de su diversidad étnica, lo que constituye uno de nuestros más preciosos legados históricos. La cooperación prestada por Brasil puede y debe servir de instrumento para preservar esta herencia y acercarnos más aún a las naciones de nuestros diversos antepasados.

Las Embajadas brasileñas actúan como verdaderos brazos internacionales de la ABC, no solamente en la alimentación digital del Sistema de Acompañamiento de Proyectos y Actividades, sino también en nuevas demandas.

Teniendo en cuenta la innegable influencia en el contexto diplomático se entiende con más facilidad el aumento de recursos, en estos últimos años, destinados a la cooperación prestada por Brasil. En este contexto, la gran mayoría de los proyectos se destina a Suramérica. Sin embargo, los valores más altos de éstos no se encuentran en nuestros vecinos, y sí en África, continente con el cual tenemos deudas históricas por su valiosa contribución a lo que es hoy día la multiétnica nación brasileña.

Por lo general, con Suramérica nuestra cooperación se caracteriza por ser como una verdadera carretera de doble dirección, en que se aprende y se enseña. Lo que importa, pues, es registrar que, como reflejo de nuestra política exterior, las prioridades de la cooperación brasileña se encuentran claramente localizadas en Suramérica y en África, sin descuidar las demás regiones en que Brasil disfruta de una presencia política importante, como puede observarse en los siguientes cuadros estadísticos:

Tabla 1. Acciones de cooperación técnica en ejecución por región geográfica

África	40
Asia	07
Suramérica	88
Centroamérica y Caribe	60

*Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC/MRE), abril 2008*

Tabla 2. Distribución porcentual de costos operacionales de ABC en acciones de cooperación en marcha

África	45%
Asia y Oceanía	9%
Suramérica	16%
Centroamérica y Caribe	28%
CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa)	2%

*Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC/MRE), abril 2008*

## La cooperación técnica recibida multilateral

En la cooperación recibida multilateral se asegura la aplicación de los principios de neutralidad y universalidad que orientan la actuación de los organismos internacionales. Esta citada neutralidad y el cuidado constantemente ejercido por las instituciones brasileñas en hacer valer el principio de la titularidad nacional en la definición de los objetivos y propósitos de la cooperación multilateral en el país, fueron elementos que justificaron el gran atractivo que esta vertiente disfrutó en las últimas décadas.

La cooperación técnica multilateral pasó por dos etapas distintas en Brasil. Hasta mediados de los años 1980 estuvo orientada a apoyar la estructuración de instituciones técnicas y tecnológicas nacionales, vinculadas directa o indirectamente a sectores productivos y/o a la investigación. En una segunda etapa reemplazó, progresivamente, el perfil de la fase anterior, con la instauración de un modelo cuyos perfiles fueron delineados por las circunstancias entonces experimentadas por la sociedad y por el sector público, tras la Constitución de 1988, la estabilización económica de los años 1990 y la realización de una serie de conferencias multilaterales en aquel periodo (e. g. Río '92, y Cairo '95).

En otras palabras, al Estado brasileño le tocó una serie de atribuciones y responsabilidades en diversos sectores, las cuales pasarían a ser acompañadas y

exigidas por una sociedad con creciente grado de información, capacidad de movilización y de reivindicación. Además, las medidas en favor de la sostenibilidad del equilibrio macroeconómico y la búsqueda por mayor eficiencia y efectividad de la máquina estatal en los tres niveles federativos crearon una inmensa presión sobre los agentes públicos en la búsqueda de soluciones eficaces para la gestión de los programas gubernamentales. Complementariamente, la intención del Gobierno brasileño de materializar los compromisos asumidos en el nivel multilateral exigió igualmente inversiones adicionales a la agenda interna de la administración pública nacional.

Si por un lado la estabilidad macroeconómica trajo retos y exigió sacrificios para su manutención, la misma proporcionó, sin embargo, la tranquilidad necesaria para el perfeccionamiento de los instrumentos de ejecución de la acción estatal. Tal evolución dio margen a reflexiones sobre la necesidad de cambiar el modelo de cooperación técnica multilateral vigente en el país en las últimas dos décadas. Al analizarse el perfil de los proyectos actualmente en ejecución junto a organismos internacionales, se observa que en la mayoría de los casos existe el desarrollo conjunto de nuevos conceptos y prácticas. Los organismos internacionales han actuado más como catalizadores de procesos de transformación que como instrumentos de transferencias de conocimientos del exterior. Esta constatación es un indicador inequívoco del progreso material y tecnológico del país. Es necesario ahora reexaminar la presencia de las Naciones Unidas bajo la luz de esta realidad.

El Brasil contemporáneo, pese a sus asimetrías económicas regionales y sociales, que aún persisten, necesita partir hacia un tercer —y quizás, último— modelo de relación con los organismos internacionales que actúan en la cooperación técnica. En este nuevo modelo, se pretende reemplazar el superado concepto de cooperación recibida del exterior, por asociaciones en que ambos lados tengan conocimientos que compartir, enfocando así la prestación de la cooperación a otros países en desarrollo.

En 2007, la ABC actuó en el análisis, aprobación y seguimiento de aproximadamente 430 proyectos en el ámbito de la cooperación multilateral. Estos proyectos han sido mayoritariamente financiados con recursos nacionales, una vez que la mejora continuada de los indicadores macroeconómicos de Brasil tuvo como consecuencia la progresiva limitación del país en cuanto al acceso a recursos internacionales de naturaleza no reembolsable. En los últimos diez años los recursos nacionales correspondieron a un promedio del 90% del presupuesto total de los 1900 proyectos de cooperación técnica desarrollados con organismos internacionales en ese periodo.

## La cooperación técnica recibida bilateral

De igual manera que se hace una evaluación generalmente positiva de la cooperación técnica multilateral, también la cooperación técnica recibida bilateral puede ser considerada como un instrumento propulsor del desarrollo, aseguradas la transferencia de técnicas y la absorción de conocimientos conducentes al progreso del país. Aunque la planificación plurianual para el desarrollo, por naturaleza centralizada, se apoye en los parámetros de ecuanimidad para todas las regiones del país, en realidad, las disparidades históricas y distorsiones en la aplicación de los planes y programas, en vez de corregir, pueden, a veces, acentuar las asimetrías del desarrollo nacional. En ese sentido, teniendo en cuenta la recurrente insuficiencia de inversiones estructurales en un país en desarrollo como Brasil, se comprende la importancia de contar con la cooperación bilateral recibida, especialmente en las áreas o sectores periféricos de la economía donde las carencias se tornan más manifiestas.

En los últimos diez años la cooperación técnica bilateral con países desarrollados, en la que se destaca la presencia de países como Japón, Alemania, Francia, Italia, Canadá y España contribuyó a la ejecución de más de 2.200 acciones, de las cuales, 1.166 fueron proyectos de largo plazo y 1.217 actividades de plazo inferior a un año, contabilizándose un valor estimado en 2,3 mil millones de dólares, a un promedio de 230 millones de dólares anuales. De este promedio anual, unos 100 millones de dólares correspondieron a contrapartidas de los principales socios internacionales a través de consultorías de largo, mediano y corto plazo, capacitaciones, y establecimiento de programas piloto destinados a replicar la transferencia de las buenas prácticas de manejo y sostenibilidad surgidas de la cooperación bilateral. Los otros 130 millones de dólares constituyeron la contrapartida nacional, materializada por medio de recursos humanos, infraestructura, y otros tipos de inversión por parte de las instituciones brasileñas. En 2006, la ABC coordinó la ejecución de 160 acciones de cooperación técnica, siendo 103 proyectos de larga duración y 57 actividades puntuales.

Como país receptor de la Cooperación Técnica Internacional (CTI), Brasil recibió beneficios sustantivos de relevante utilidad en las últimas décadas, que han tenido como consecuencia la estructuración de entidades fundamentales para el desarrollo nacional, tales como —por citar unas pocas entre decenas— el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) o el Programa Nacional de Combate al SIDA, que se convirtieron en referencias mundiales.

A título de ilustración, el caso del SENAI llega a ser emblemático en lo que respecta al carácter benéfico que puede obtenerse de la cooperación recibida,

cuando aquella institución brasileña, creada a partir de la buena experiencia del Centro de Ferrocarriles de Enseñanza y Selección Profesional, contando con recursos técnicos y financieros de instituciones de Alemania, Canadá, Japón, Francia, Italia y Estados Unidos de América, llegó, a principios de los años 1990, a estar en condiciones de asesorar a la industria nacional en el campo de tecnología de procesos, productos y gestión, además de servir como modelo referencial de innovación y de calidad en el dominio de la formación profesional para la creación de instituciones congéneres en otros países en desarrollo. Hoy día, el SENAI dispone de una gigantesca red operacional de más de 700 centros en todo el país, con más de dos millones de matrículas anuales y alrededor de 2.000 cursos de formación y capacitación ofrecidos por aquella institución.

Aunque la demanda de cooperación técnica recibida sigue firme, en ascenso, la realidad es que, en los últimos años, el perfil de prestación de servicios ha sufrido transformaciones. La cooperación recibida pasó a concentrarse en temas sociales como medio ambiente, igualdad de género, saneamiento y administración pública. Así, en medio a la progresiva reducción de recursos para esta vertiente —que corresponde proporcionalmente a la disminución del número de proyectos aprobados últimamente— se puede notar, no obstante, la preocupación de las agencias bilaterales en desarrollar planes que contemplen una sinergia virtuosa, al proponer a Brasil acciones trilaterales, en favor de países con más bajo grado de desarrollo.

En este contexto, la cooperación más reciente con España sigue una trayectoria dinámica, al compás de las inversiones que el país ibérico tiene en Brasil en varios sectores de su economía, a punto de llegar a la condición de segundo inversor extranjero más importante. Según datos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el monto de actividades de cooperación en el año 2007 se cifró en 13,6 millones de euros. Esta cooperación bilateral privilegia un amplio espectro de sectores, con énfasis particular en el medio ambiente, la igualdad de género, la inclusión social, la promoción del turismo, la lucha contra el hambre y la reducción de la pobreza.

## La cooperación Sur-Sur

Como resultado de este largo ejercicio brasileño de aprendizaje en actuación en proyectos de cooperación recibida, y de la consecuente formación de entidades modélicas, Brasil pasó a ser referencia mundial en CTI, desempeñando un papel relevante en la cooperación horizontal. La estrategia de la cooperación técnica prestada por Brasil se apoya en el fortalecimiento institucional de los países beneficiarios, condición fundamental para que la transferencia y la absorción de los conocimientos se hagan efectivas.

Los costes financieros de la cooperación brasileña son reducidos, sobre todo porque, para la realización de las capacitaciones, se ponen a disposición expertos de instituciones nacionales, que siguen recibiendo sus sueldos normalmente. La ABC evalúa los proyectos de cooperación y cubre sus costes logísticos, en pasajes aéreos y viáticos, de acuerdo con el referencial adoptado por el PNUD.

En los últimos cinco años fueron destinados alrededor de 33 millones de dólares a la CTPD brasileña. No obstante, el valor real destinado por el Gobierno brasileño a proyectos de cooperación Sur-Sur no se limitó a los referidos 33 millones de dólares, una vez que en un amplio abanico de instituciones nacionales, de los más diversos orígenes que actúan en el sector, igualmente se invierte tanto en la puesta a disposición de recursos humanos, como en recursos físicos y financieros.

El intercambio de experiencias y de conocimientos, objetivo último de la cooperación técnica, beneficia no solamente a los países receptores de la cooperación brasileña, sino también a Brasil, ya que en ese proceso nadie sabe tanto, al punto de no necesitar aprender nada más. Además, los proyectos de CTI en ejecución se revelan eficientes promotores del desarrollo. Representan también el esfuerzo de muchos profesionales y demuestran que, habiendo disposición y voluntad política, siempre es posible, incluso en tiempos de dificultades financieras, realizar actividades de elevado contenido socioeconómico.

## La cooperación triangular

El programa Brasil-Japón, de entrenamiento para terceros países (*Training Program for Third Countries- TCTP*) inauguró la modalidad de cooperación triangular, al posibilitar a Brasil transferir, con el apoyo del Gobierno de Japón, los conocimientos adquiridos a terceros países, en Latinoamérica y África. Así, en un período de veinte años de existencia, el TCTP contabilizó la capacitación de más de 1200 técnicos extranjeros en Brasil, en los dominios del medio ambiente, salud, agricultura, desarrollo urbano, transporte, etc. Además se efectuó un intenso intercambio de especialistas de Brasil y de Japón, con la capacitación de cientos de técnicos brasileños mientras se procedía a la actualización de tecnologías y conocimientos, en una veintena de instituciones brasileñas de excelencia.

La experiencia pionera y exitosa con Japón puede ser considerada como punto de partida para la formulación de una nueva estrategia de asociaciones entre Brasil y los tradicionales países donantes, en beneficio de otros países con menor grado de desarrollo.



En este contexto, recursos de países desarrollados o de organismos internacionales pueden ser aplicados en la CTPD brasileña. En la práctica, este nuevo camino ya está siendo recorrido por la ABC, al establecerse asociaciones con España, Canadá y Argentina, respectivamente, en proyectos de reforestación, salud pública y agricultura familiar en Haití. Con Francia, la Agencia brasileña mantiene negociaciones para la cooperación conjunta en África, especialmente en Mozambique y Camerún, en el dominio de agricultura. Igualmente estamos iniciando con los Estados Unidos de América una asociación para la lucha contra la malaria en Santo Tomé y Príncipe, y para la modernización del sistema legislativo en Guinea-Bissau. Con Italia, el Gobierno de Brasil firmó un Memorando de Entendimiento para la realización de actividades en terceros países. Con Noruega y los Países Bajos, así como con Alemania, las conversaciones avanzan también para hacer efectiva la cooperación en terceros países. En el caso de Noruega, los países beneficiarios son Guinea-Bissau y Angola. Más recientemente, España manifestó interés en desarrollar con Brasil un proyecto de cooperación en beneficio de Bolivia. Para eso, los Cancilleres de los tres países pretenden firmar, en mayo de 2008, en ocasión de la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Latinoamérica y del Caribe-Unión Europea, el documento “Compromiso de Cooperación entre los Gobiernos de España, de Brasil y de Bolivia para ejecución de proyectos de cooperación en el sector del agua y saneamiento a favor de Bolivia”.

En el ámbito de la cooperación multilateral se registran, entre otros, en Haití, proyectos trilaterales con: el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para combate a la violencia de género; el Banco Mundial (BIRD) para los programas de merienda escolar y de manejo de residuos sólidos; la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para combate al trabajo infantil; el Forum India-Brasil-África del Sur (IBAS) para el manejo de desechos sólidos —proyecto que recibió un premio de las Naciones Unidas en 2006—.

El actual interés de la actuación conjunta con Brasil por parte de países desarrollados y organismos multilaterales demuestra el reconocimiento explícito de la excelencia y de la efectividad operacional de la cooperación técnica prestada por la ABC.

## **Temas prioritarios de la cooperación brasileña**

La cooperación brasileña ofrecida a los países en desarrollo busca consolidar la sostenibilidad de iniciativas ya probadas y aprobadas en el pasado reciente, así como atender a la creciente diversidad de demandas.

En términos de volumen de recursos invertidos por la cooperación brasileña, el gran tema de trabajo sigue siendo el de la formación profesional, como consecuencia de la implantación de diversos Centros, creados con el apoyo del SENAI, que se encuentran en operación en Paraguay, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Angola y Timor Oriental. Está previsto que sea instalado un nuevo centro en Haití. Quién sabe, si entre los miles de obreros formados por esos Centros no surja uno que venga a ejercer el liderazgo sindical, la representatividad política o incluso llegue a la más elevada magistratura del país, como ocurrió en Brasil, con la elección del Presidente Lula. Es de conocimiento general que el Presidente Lula siempre demostró especial aprecio y gratitud por haber aprendido el oficio de metalúrgico en un centro de formación profesional del SENAI.

Un ejemplo ilustrativo, en el contexto de la cooperación desarrollada en ese tema, es el Centro de Formación Profesional Brasil-Angola, en Luanda. Fundado en 2000, es el resultado de varios años de planificación y coordinación técnica realizada por la ABC, con el apoyo y participación del SENAI. Se identificó en aquel país, destrozado por largos años de guerra civil, una serie de dificultades para encontrar mano de obra cualificada para prestar apoyo en los esfuerzos de reconstrucción. De esa manera, el proyecto apoyó la formación de cuadros cualificados en los sectores de mecánica de motores, construcción civil, electricidad, vestuario e informática, contribuyendo para la reinserción social y la reconstrucción nacional. El referido Centro se encuentra actualmente en pleno funcionamiento, y según fue estipulado en el proyecto, el Gobierno brasileño transfirió con éxito, en 2005, su gestión al Gobierno angolano.

En la temática de la salud, la ABC desarrolla, en conjunto con el Ministerio de Salud, acciones en el dominio de la salud pública, en especial en lo que se refiere al combate al SIDA, que sigue logrando un gran éxito desde el inicio de su puesta en marcha, habiendo alcanzado repercusión y reconocimiento internacionales debido a su originalidad y efectividad. Este programa tiene por objetivo principal financiar la implantación de proyectos piloto en varios países de Latinoamérica y África, por medio de la asistencia técnica y de la donación de medicamentos antirretrovirales. En este contexto, destaca el “Estudio de Viabilidad Técnico-Económico para la Instalación de Fábrica de Medicamentos en Mozambique, para la Producción de Retrovirales y Otros”, ejecutado por la ABC, con el apoyo de la Fundación Osvaldo Cruz. La asociación ABC/Ministerio de la Salud atiende también proyectos en otras áreas como, por ejemplo, en la lucha contra la malaria, sistema único de salud, nutrición, bancos de leche humana, vigilancia ambiental en salud, vigilancia epidemiológica, gestión de hospitales, fármacos e inmunobiológicos, salud

mental, salud indígena, gestión participativa, bancos de sangre, cirugías cardíacas y tratamiento de quemados.

En la educación, otro tema importante de la cooperación prestada por Brasil, se destacan, entre otros programas: el de alimentación escolar, que tiene por objetivo atender las necesidades nutricionales de los alumnos durante su permanencia en las aulas, contribuyendo al aprendizaje y al rendimiento escolar; el proyecto “Escuela de Todos”, destinado a apoyar a los países receptores en la ampliación de la oferta de atención educacional especializándose en portadores de necesidades especiales, por medio de la formación de profesores y perfeccionamiento de centros de recursos multifuncionales; el de “Formación de Profesores en Ejercicio en la Escuela Primaria” para habilitar profesores sin experiencia en el ejercicio del magisterio, elevar el nivel de conocimiento y competencia profesional de los docentes, contribuir para la mejora del proceso de enseñanza y el desempeño escolar; el de “Apoyo a la implementación de la Universidad de Cabo Verde”, que busca el fortalecimiento institucional del Ministerio de la Educación de aquel país y el apoyo y definición del modelo y mecanismos de la referida Universidad.

La cooperación brasileña es particularmente intensa en agropecuaria. Proyectos de extensión rural, fruticultura tropical y templada, cereales, oleicultura, vitivinicultura, pecuaria, pesca, control de la erosión, entre otros, están presentes en los continentes africano y americano, con una especial actuación de la EMBRAPA que, en virtud de la intensificación de las demandas por sus servicios, instaló en julio de 2006 una oficina de representación en Acra, República de Ghana, y, en marzo de 2008, inició sus operaciones en Caracas, Venezuela.

Destaca la cooperación prestada en el dominio de la energía a partir de la biomasa, en especial de los combustibles biodiesel y etanol. Sobre el primero, fruto de cerca de cincuenta años de investigaciones científicas, ya hay bastante conocimiento tecnológico para su producción comercial y prestación de cooperación técnica. En cuanto al etanol, la amplia adopción de esa alternativa energética es la más fuerte evidencia del éxito de Brasil en este dominio. Una cantidad creciente de países ha manifestado interés en recibir cooperación para replicar la exitosa experiencia brasileña. En ese sentido, la ABC, con el indispensable apoyo de sus instituciones asociadas, nuevas y tradicionales, ha buscado implementar programas que puedan capacitar técnicos de otras naciones. El programa de capacitación atiende a las diversas fases de producción de biocombustibles, tales como la identificación de la materia prima más adecuada a las condiciones locales para la producción en amplia escala, y el mejor local para la instalación de las usinas beneficiadoras, y de

empresas suministradoras de bienes, equipos y servicios. Además, la cooperación prestada por Brasil puede contemplar la transferencia de conocimientos con respecto a los aspectos legales y fiscales del tema en cuestión.

También, gracias a las conquistas del Servicio Federal de Procesamiento de Datos del Ministerio de Hacienda (SERPRO), ha aumentado sustancialmente en los últimos años el número de demandas para la cooperación brasileña en el tema de la Tecnología de la Información y Comunicación, especialmente en las áreas de inclusión digital y gobernabilidad electrónica.

### **Conclusión: La cooperación técnica internacional como instrumento de política exterior**

Por todo lo que ya ha sido mencionado, no cabe duda de que, en los últimos años, Brasil ha hecho de la cooperación entre países en desarrollo un instrumento fundamental de la política exterior brasileña.

Brasil, como un país en desarrollo, no tiene la pretensión de ser donante líquido de recursos en el ámbito de la CTI. Sin embargo, posee un importante acervo de conocimientos técnicos y soluciones que pueden ser aplicados de inmediato en países con problemas semejantes a los nuestros. La CTPD practicada por Brasil constituye un acto soberano de solidaridad y, por eso, no debe someterse a reglas que se destinan a países donantes, en el ámbito de la asistencia Norte-Sur, como las constantes en la Declaración de París, firmada en marzo de 2005 por 91 países, en un encuentro inspirado por la OCDE. No obstante, es verdad que Brasil estimula la aplicación de los principios —defendidos no solamente en la Declaración de París, sino también en documentos de la propia ONU— como, entre otros, los de apropiación o dominio (*ownership*) y los de responsabilidad (*accountability*) de los países en desarrollo sobre los programas de cooperación técnica.

No cabe duda de que, a lo largo de cada período histórico, la cooperación técnica practicada en el país viene reflejando los intereses de nuestra política externa y, por lo tanto, las oscilaciones pendulares del modelo adoptado en cada época: del nacionalista al más dependiente, del proteccionista al más liberal.

Así, inicialmente, el énfasis atribuido por el Gobierno a la cooperación recibida, tanto bilateral cuanto multilateral, buscaba el desarrollo de la infraestructura tecnológica y la obtención de recursos financieros. Se caracterizaba pues, en la práctica, como instrumento complementario a los diferentes planes de desarrollo que se sucedían en el país.

Posteriormente, a partir de mediados de la década de los 70, la cooperación prestada pasaría, cada vez más, a representar un importante instrumento de la diplomacia, contribuyendo, en un mayor o menor grado, al refuerzo de los lazos en la dimensión Sur-Sur, a la afirmación de Brasil como actor de relieve, a las articulaciones del Grupo de los 77 en los foros internacionales y a la promoción del comercio con países de Latinoamérica y de África.

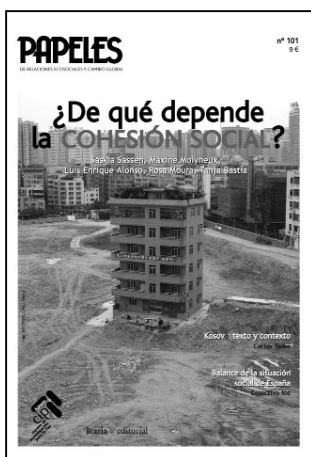
En el Gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, la cooperación Sur-Sur practicada por Brasil, puede ser caracterizada como un mecanismo de la llamada diplomacia solidaria. Vale recordar que en el programa original del Partido de los Trabajadores, adoptado en 1980, ya se proponía una “política internacional de solidaridad entre los pueblos oprimidos [...]”.

En los próximos años la cooperación Sur-Sur deberá crecer y afirmarse como uno de los principales temas de la agenda diplomática de los países en desarrollo. Para superar el problema de la natural escasez de recursos a disposición del creciente número de proyectos brasileños en el exterior, un nuevo camino comienza a ser ahora recorrido —el de la cooperación triangular. En suma, la ABC sigue contribuyendo, a lo largo de veintiún años, a la consolidación del rol que cabe al país en los escenarios regional y mundial. De esa manera, la cooperación prestada por Brasil —solidaria y participativa— constituye la piedra angular de nuestra diplomacia, pues permite una mayor interacción entre Brasil y los demás países en desarrollo, por medio de actividades destinadas a perfeccionar el conocimiento recíproco y el enriquecimiento de las relaciones que tienden, así, a ser cada vez más densas y más sólidas. Es con este propósito que la ABC sigue perfeccionando sus métodos de trabajo y su estructura organizativa.

# PAPELES

DE RELACIONES ECOSOCIALES Y CAMBIO GLOBAL

**Especial  
COHESIÓN SOCIAL**



**PAPELES DE RELACIONES ECOSOCIALES Y CAMBIO GLOBAL • Nº 101**

Edita: CIP-Ecosocial (FUHEM) e Icaria Editorial  
Madrid 2008. 200 páginas

## ENSAYO

**¿Qué sostenibilidad?: una lectura desde la Filosofía Práctica**  
Carmen Velayos Castelo

## ESPECIAL:

**¿De qué depende la COHESIÓN SOCIAL?**

**Cohesión social: ¿de qué estamos hablando?**

Santiago Álvarez Cantalapiedra

**Actores y espacios laborales de la globalización**

Saskia Sassen

**Políticas migratorias en nombre de la cohesión social**

Tanja Bastia

**La política de desarrollo y la dimensión de género del capital social**

Maxine Molyneux

**El progreso sostenible como búsqueda de la cohesión social**

Luis Enrique Alonso

**Coerción en las prácticas urbanas y fragmentación de la cohesión social: una mirada desde las ciudades brasileñas**

Rosa Moura

## PANORAMA

**Espacios públicos gobernados privadamente**

Helena Villarejo Galende

**El microcrédito: ¿instrumento de cohesión social o de exclusión institucional?**

Noemi Artal García

**América Latina: la agenda educativa frente a la desigualdad y la globalización**

Pacheco Medrano

**Kosovo: el texto y el contexto**

Carlos Taibo

## ENTREVISTA

**Entrevista a Sergio Ulgiati**

Mónica Di Donato

## PERISCOPIO

**Barómetro social de España: nuevos indicadores sobre la evolución del país**  
Colectivo Ióe

## LIBROS

[www.revistapapeles.fuhem.es](http://www.revistapapeles.fuhem.es)

## BOLETÍN DE PEDIDO

- ✓ Compre a través de la web [www.libreria.fuhem.es](http://www.libreria.fuhem.es)
- ✓ Envíe este formulario al fax **91 577 47 26**
- ✓ Llame al teléfono **91 431 03 46**
- ✓ Escriba un correo a [publicaciones@fuhem.es](mailto:publicaciones@fuhem.es)

Nombre: .....

Dirección: .....

Población: ..... C.P. .... Provincia: .....

Teléfono: ..... Correo electrónico: .....

### EJEMPLAR 9 €

(Gastos de envío gratuitos para España)

Cantidad de ejemplares

☐ **SUSCRIPCIÓN 28 €** (Cuatro números) (Gastos de envío gratuitos para España)  
(A partir del último número publicado)

### FORMA DE PAGO

☐ Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

Titular de la cuenta.....

☐ Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado

☐ Contra reembolso

☐ Transferencia bancaria a:

Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.

Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

ENTIDAD:  OFICINA:  CONTROL:  NÚM. CUENTA:



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid  
Tel.: 91 431 03 46 - Fax: 91 577 47 26  
Web: [www.cip-ecosocial.fuhem.es](http://www.cip-ecosocial.fuhem.es)  
E-mail: [cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)

---

# BRASIL-HAITÍ: UNA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA RECONSTRUCCIÓN

WLADIMIR VALLER FILHO\*

---

## PALABRAS CLAVE

Brasil; Haití; cooperación técnica; diplomacia; política exterior brasileña; CTPD

## RESUMEN

*Este trabajo analiza los esfuerzos que Brasil desarrolla en el campo de la cooperación técnica en Haití. El tratamiento del tema se realiza básicamente en dos partes: la primera se ocupa de la experiencia de la cooperación con Haití como estudio de caso, y la segunda se dedica a las directrices y la filosofía que inspiran la cooperación técnica prestada por Brasil. Este enfoque resulta eficiente en la medida en que el autor establece un diálogo entre dos realidades: la teoría y la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Además, se discute el papel de la cooperación técnica como soporte de la acción diplomática y, en ese contexto, se revelan componentes inéditos de una estrategia de política exterior en la que destaca el papel de Brasil como socio empeñado en la reconstrucción y el desarrollo de otro país.*

---

\* Wladimir VALLER FILHO es Consejero en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE). En la actualidad es jefe de gabinete del Secretario General de Cooperación y Promoción Comercial del MRE. Traducción: Víctor García-Guerrero.

## ABSTRACT

*This work analyses the efforts that Brazil is making in the field of technical cooperation in Haiti. The approach is basically done in two parts: the first one is focused on the experience of the cooperation with Haiti as a study case, and the second one is dedicated to the guidelines and philosophy in which Brazilian technical cooperation is based. This is an efficient approach since the author establishes a dialogue between two realities: theory and practice of international development cooperation. The role of technical cooperation as a support for diplomatic action is also discussed. Within that framework, some unknown components are showed in order to achieve a foreign policy strategy, where it is highlighted the role of Brazil as a partner determined to the reconstruction and development of other country.*

## RESUMO

*O trabalho concentra-se na análise dos esforços que o Brasil desenvolve no campo da cooperação técnica no Haiti. O tratamento do tema é feito basicamente em duas partes, a primeira focalizada na experiência da cooperação com o Haiti como estudo de caso e a segunda dedicada às diretrizes e à filosofia que inspiram a cooperação técnica prestada pelo Brasil. Esse enfoque mostra-se eficiente, na medida em que o autor dialoga entre duas realidades: a teoria e a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento. Além disso, discute a cooperação técnica como suporte da ação diplomática e, nesse contexto, revela componentes inéditos de uma estratégia de política exterior na qual sobressai o papel do Brasil como parceiro empenhado na reconstrução e no desenvolvimento de um outro país.*

Haití es el país más pobre del hemisferio occidental, según datos de Naciones Unidas. El 80% de su población vive por debajo de la línea de la pobreza. Azotado por frecuentes desastres naturales, este pequeño país de apenas 27.750 km<sup>2</sup>, situado en la cuenca del Caribe, ocupa aproximadamente un tercio de los 75.000 km<sup>2</sup> de la antigua isla de La Española, que comparte con la República Dominicana<sup>1</sup>. Su población se calcula en aproximadamente ocho

1. UNITED NATIONS: "Consolidated Appeals Process", *Sitio de las Naciones Unidas*, [www.un.org / depts / ocha / cap / haiti.html](http://www.un.org/depts/ocha/cap/haiti.html)



millones y está compuesta por un 95% de negros, 4,95% de mulatos y 0,15% de blancos. Un importante porcentaje de la fuerza de trabajo nacional se dedica a la producción agrícola, básicamente en cultivos de subsistencia a pequeña escala.

A partir de mediados de 2000, y con motivo del embargo que se impuso al país por unas supuestas irregularidades en las elecciones legislativas, diversos donantes internacionales, entre ellos los Estados Unidos y la Unión Europea, suspendieron prácticamente toda la ayuda financiera al país. Consecuentemente, su economía se hundió vertiginosamente, hasta alcanzar una tasa de crecimiento negativa del 3,5%. La suspensión de la ayuda exterior y la concesión de créditos implicaron la elevación de los tipos de interés, la falta de inversiones en sectores básicos e infraestructura y un elevado déficit comercial.

Con la crisis generada por las protestas populares que culminaron en la caída del Presidente Jean-Bertrand Aristide, en febrero de 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1.529, que autorizó la constitución de una Fuerza Multinacional Interina (MIF) (compuesta por tropas de Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile, bajo mando de Estados Unidos). Posteriormente, el 30 de abril de ese mismo año, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1.542, por medio de la cual fue creada la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), cuyo comando militar le correspondió a Brasil. En lo que tiene que ver con las relaciones bilaterales, Brasil y Haití mantienen relaciones diplomáticas desde 1928, año en el que se abrieron delegaciones recíprocas en los dos países. En 1954, el nivel de representación fue elevado al de Embajada, sin que haya habido interrupciones desde entonces. Incluso durante el gobierno de Raoul Cédras (1991-1994), cuando la mayoría de los países que mantenían embajadas en Puerto Príncipe cerró sus representaciones, Brasil, que retiró a su embajador, mantuvo su misión en funcionamiento por medio de su Encargado de Negocios.

A partir de 2004, las relaciones bilaterales adquirieron una mayor densidad a partir de la decisión brasileña de participar en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), de la que asumió su comando y a la que envió un importante contingente militar. La Misión tenía como objetivo primordial contribuir a que se consolidase el diálogo político haitiano, con respeto a su soberanía, y evitar que surgiesen nuevos enfrentamientos entre la población, con sus consecuentes pérdidas de vidas humanas. Al conseguir que disminuyese la violencia, se crearon las bases para la reconstrucción del país.

La participación de Brasil en la reconstrucción de Haití trata de contribuir en la restauración y el fortalecimiento de la democracia en el país. Además de otras motivaciones y compromisos internacionales, la diplomacia siguió los dictámenes de la Carta Democrática Interamericana, que considera el régimen democrático como un elemento “esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. En realidad, el interés de crear un “brazo civil” de la presencia militar en el país se presentó en primer lugar en la Conferencia de Donantes, realizada en julio de 2004, en Washington. En ella, el jefe de la delegación brasileña aclaró que: “Brasil dispone de un significativo conocimiento técnico y soluciones que pueden ser usadas inmediatamente en países que enfrentan desafíos similares. La estrategia de cooperación técnica más destacada que ofrece Brasil, que además no es distribuida como ayuda humanitaria y que tampoco busca el beneficio o está pensada como una cooperación con condiciones, se centra en ayudar a nuestros aliados para que fortalezcan sus instituciones, un componente esencial para la rápida y efectiva transferencia y absorción de conocimiento<sup>2</sup>.”

Habiendo asumido los compromisos de Washington como parámetro, la Agencia Brasileña de Cooperación del Itamaraty (el Ministerio de Relaciones Exteriores) coordinó, organizó y envió una misión multidisciplinar a Puerto Príncipe en agosto de ese mismo año para identificar las áreas que podrían recibir la cooperación brasileña a corto plazo. A esta misión le sucedieron otras, de carácter sectorial, destinadas a precisar puntos focales para la pronta entrada en funcionamiento de iniciativas que respondiesen a las prioridades indicadas por las autoridades haitianas y que complementaran y profundizaran los campos de actuación e iniciativas propuestas por Brasil.

Como resultado de estas misiones técnicas se desarrollaron catorce proyectos entre los años 2004 y 2006 que ya se encuentran en diferentes fases de implantación, algunos en ejecución, otros en negociación, en diversos campos: dos proyectos en el área agrícola, para el desarrollo de cultivos de anacardos y yuca, en colaboración con la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); un programa de captación para técnicos haitianos del área de defensa civil, en asociación con la Secretaría Nacional de Defensa Civil del Ministerio de Integración Nacional; un proyecto para la promoción de la inserción social a través de la práctica deportiva, en cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Ministerio de Deportes; acciones en el ámbito de la organización electoral y oferta de cooperación en materia de votación electrónica, en sociedad con el Tribunal Superior Electoral (TSE) y con recursos del presupuesto de la ABC por valor

2. Discurso pronunciado en la sede del Banco Mundial, 24 de julio de 2004. [En inglés en original.]

de un millón de dólares para la preparación de elecciones generales; un proyecto en el área de salud, en el sector de vacunación/inmunización, en colaboración con el Ministerio de Sanidad y en triangulación con el gobierno de Canadá; un proyecto en el área de combate a la violencia contra la mujer, en asociación con la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), con la participación del Fondo de las Naciones Unidas para Poblaciones (FNUAP); un proyecto para el desarrollo forestal y la recuperación de áreas degradadas, en cooperación con el Ministerio de Medio Ambiente y la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro-UFRRJ, en triangulación con España; un proyecto para apoyar la formulación de políticas públicas y toma de decisiones en materia de recursos hídricos, especialmente para usos agrícolas; un proyecto en el área de residuos sólidos, con apoyo del Banco Mundial; un proyecto en el área de comedores escolares (Banco Mundial); un proyecto de construcción del Centro de Formación Profesional, con ayuda del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI); un proyecto para la gestión de residuos sólidos en la capital haitiana, con recursos del Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y un proyecto en el área de hortalizas y construcción de cisternas en colaboración con EMBRAPA Hortalizas y EMBRAPA Semi-Desértico, en triangulación con Argentina.

En este ejercicio, Brasil puso en marcha mecanismos innovadores y la formación ofrecida está dirigida tanto a la adquisición de conocimientos por parte de la población (como es el caso del proyecto de formación de líderes comunitarios para la construcción de cisternas, ejecutado en conjunto con Argentina) como al perfeccionamiento de las instituciones públicas (como son los proyectos en las áreas de combate a incendios en aeródromos, defensa civil, combate a la violencia de género).

Además de iniciativas y proyectos bilaterales, Brasil introdujo un mecanismo inédito de triangulación para el desarrollo de proyectos con Canadá, España, Argentina y el Banco Mundial a favor de Haití. Con el Banco Mundial fueron firmados dos acuerdos de cofinanciación para proyectos de comedores escolares y gestión de residuos sólidos, los primeros de su género firmados por esa institución. La primera fase de esos proyectos se completó satisfactoriamente y la segunda fase, que arrancó en el segundo semestre de 2006, beneficia a un número considerable de escolares y vecinos de la *favela* de *Cité Soleil*. También se firmó un memorando de entendimiento con el BID, que prevé el estudio conjunto de iniciativas de cooperación en diferentes áreas como, por ejemplo, la creación de notarías de registro civil e inmobiliario. En este momento, se está negociando con Alemania, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las

Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), para poner en marcha otras acciones conjuntas a corto plazo.

De las iniciativas triangulares cabe destacar el proyecto Brasil-Canadá-Haití en el área de salud (vacunación e inmunización), que tiene como objetivo la organización del sistema de salud pública; la transferencia de técnicas de ingeniería sanitaria y de vigilancia epidemiológica e inmunización, complementadas por acciones transversales en materia de gestión y formación.

Otro proyecto en triangulación es el que han estado desarrollando Brasil y España para la recuperación ambiental de áreas forestales degradadas y la promoción del desarrollo agro-forestal sostenible en la región del río Mapou. El objetivo es plantar 200.000 mudas de especies forestales de rápido crecimiento, lo que hará posible recuperar 150 hectáreas de tierras deforestadas, además de formar a técnicos y productores rurales de cara a disminuir la presión de la acción humana sobre los restos de los bosques nativos. Su puesta en práctica también trata de crear nuevos puestos de trabajo e incrementar los ingresos de los pequeños productores rurales.

En colaboración con Argentina, el proyecto de construcción de cisternas para la producción de hortalizas y otros cultivos representa un paso importante en la lucha contra el hambre y, al formar a líderes comunitarios para la construcción, manejo y empleo de las cisternas, contribuye a la promoción de la ciudadanía.

El proyecto con el Banco Mundial en el área de los comedores escolares, en su primer año, ofreció alimentación para 8.830 alumnos de diecisiete escuelas en las ciudades de *aut d'Eau*, *Maïsade*, *Bassin Zim* y *Los Palis*, todas ellas en la región central de Haití. La segunda fase del proyecto, aprobada en el segundo semestre de 2006, extiende sus acciones a las áreas urbanas de riesgo de la capital y atiende a 5.600 escolares de la *favela Cité Soleil*.

Con el Fondo IBSA, un *trust fund* creado en 2003 por Brasil, Sudáfrica e India, fue concebido un proyecto para la recogida y tratamiento de residuos urbanos en la *favela Carrefour Feuilles*, también en la capital del país. El proyecto supone la participación de 220 habitantes y complementa el programa gubernamental para el desarme, desmovilización y reintegración, también conocido como DDR. Al incluir a vecinos de las *favelas*, y por ofrecer alternativas y oportunidades de empleo, el proyecto genera trabajo para una parte de la población y contribuye a la mejora de la calidad de la seguridad pública en las zonas más deprimidas.

En 2005 se firmó un Acuerdo con el Ministerio de la Condición Femenina haitiana y el FNUAP para el combate a la violencia contra la mujer. A partir de la puesta en marcha de la segunda fase del Acuerdo, éste ha promovido la instalación de la primera comisaría de la mujer en Haití. En estos momentos se encuentra en estudio, por parte de las autoridades del Instituto Nacional de Formación Profesional de Haití, la implantación de un Centro de Formación Profesional, el cual será ejecutado en colaboración con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI).

Por todos estos factores, Haití es hoy uno de los principales asuntos de la agenda de la política exterior brasileña. La cooperación técnica prestada por Brasil desempeña, así, un papel cada vez más importante en el esfuerzo brasileño a favor de la reconstrucción y recuperación de Haití. Aunque no sea un donante líquido de recursos en términos de ayuda oficial al desarrollo, Brasil posee un importante conjunto de conocimientos y soluciones técnicas de éxito que pueden ser trasladados a otros países con carencia de recursos y *know-how*.

La cooperación técnica prestada por Brasil no tiene fines lucrativos. Al contrario, busca responder a las demandas formuladas por los países receptores, que establecen sus prioridades y definen las áreas que pueden recibir la cooperación internacional. Además, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) brasileña está centrada en el fortalecimiento institucional de sus aliados, como condición fundamental para que la transferencia y la absorción de conocimientos puedan llevarse a cabo.

El gobierno brasileño también intenta que la comunidad donante se movilice en la causa de la reconstrucción haitiana y ha realizado esfuerzos, en el ámbito de las Naciones Unidas, para el establecimiento de estructuras institucionales que puedan reflejar un compromiso de largo plazo con el desarrollo y el crecimiento económico haitiano. El objetivo primordial de estos esfuerzos es evitar que se repita la crisis haitiana, participar en la revitalización de las estructuras de gestión del Estado y contribuir a la promoción de una sociedad libre y su desarrollo económico. No escapan a estos objetivos las palabras del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, quien advirtió, durante la inauguración del Comité de Construcción de la Paz, en la sede de la ONU, el 23 de junio de 2006, que “el caso de la ex colonia portuguesa de Timor Oriental ilustra perfectamente que la prisa por abreviar una situación de transición puede ocasionar la vuelta de los problemas y la necesidad del regreso de tropas a la región, con un alto coste para la población civil”.

Brasil entiende que los proyectos de cooperación no deben tratar de remediar coyunturalmente una situación determinada, sino que deben tener como objetivo la promoción de cambios estructurales que aseguren un desarrollo autónomo por parte del receptor y busca, así, restringir la puesta en práctica de actividades aisladas. Esta directriz<sup>3</sup> se fundamenta en el hecho de que el proyecto ha de tener un plan detallado de actividades, con metas y objetivos específicos que deben ser desarrollados en un plazo determinado, lo que hace que su campo de acción sea más amplio. La actividad aislada, por contra, es un instrumento creado con un objetivo específico bien definido que se completa en sí mismo, con las tradicionales características de una asistencia técnica que se considera agotada.

La experiencia brasileña en este sentido permite concluir que la efectividad de la cooperación técnica pasa necesariamente por la puesta en marcha de proyectos que se centren en la formación de recursos humanos e instituciones públicas, que por su parte asimilan los conocimientos y técnicas transferidas, lo que garantiza la autonomía de la gestión de los procesos de desarrollo. Muchas veces, la deficiente formulación de proyectos que se presentan al Itamaraty, por medio de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), supone un obstáculo para la expansión de la CTPD, pues se considera inadecuado todo proyecto que no deje claros sus objetivos principales o específicos, las actividades que se van a desarrollar, los recursos que se van a utilizar y los resultados finales que se persigue alcanzar. Para sortear esta dificultad, la Agencia ha organizado cursos de formación para la redacción y análisis de proyectos. Estos cursos se han ofrecido con cierta periodicidad en Brasil y en el extranjero. Son iniciativas adoptadas tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

El Itamaraty es consciente de que la cooperación técnica representa un importante y positivo instrumento de la política exterior, además de ser un medio eficaz para la promoción de la solidaridad entre países. Para eso, la cooperación debe incorporar elementos que permitan conseguir resultados a corto, medio y largo plazo, lo que exige un perfeccionamiento constante.

Los proyectos de cooperación cumplen, cuando se satisfacen estos requisitos, el papel de formadores del desarrollo. Este concepto —contemporáneo e importante— requiere, por parte de los países receptores, la racionalización de sus administraciones, la optimización de los recursos públicos y el perfeccionamiento técnico y administrativo del foco de la cooperación. Además, el

3. AG NCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO-ABC: "Diretrizes para Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral", *Sítio de la ABC*: <http://www.abc.gov.br/download/Diretrizes-CTI.pdf>

perfeccionamiento de las redes de información, con reflejos inmediatos sobre la planificación y gestión de los proyectos de cooperación técnica, es un factor importante para que la cooperación sea asimilada y multiplicada, cumpliendo su papel complementario en el desarrollo. También es significativo el creciente consenso, a nivel nacional e internacional, sobre la necesidad de buscar una mayor sinergia entre las diferentes vertientes de la cooperación internacional para el desarrollo.

Desde hace años, la CTPD brasileña privilegia aquellos proyectos que hagan posible la formación de recursos humanos e instituciones de los países receptores, con vistas a la asimilación de conocimientos y el establecimiento de condiciones propias para la innovación y creación futuras. En este sentido, ha dado prioridad a proyectos que presentasen una clara identificación de la contrapartida ofrecida por el país o institución beneficiaria, pues eso implica, desde el principio, la corresponsabilidad en la gestión del proyecto y la preocupación con los resultados que vayan a obtenerse.

Con el objetivo de unificar su metodología, la ABC adoptó el manual elaborado por el PNUD<sup>4</sup>, que sigue un modelo sistemático de planificación y elaboración de propuestas de proyectos conocido en la jerga cooperativa como “lógica del proyecto”. Este modelo prevé un núcleo metodológico en el cual deben abordarse los siguientes elementos: objetivo principal del proyecto u objetivo de desarrollo (*development objective*); objetivos específicos (*immediate objectives*); actividades (*activities*); recursos que serán utilizados por el proyecto (*inputs*); y resultados finales que deben ser alcanzados por el proyecto (*outputs*).

Según las reglas del Manual, un buen proyecto es capaz de responder a las siguientes cuestiones: a) lo que se espera que alcance el proyecto si llega a ser completado con éxito en el plazo previsto; b) por qué se está realizando; c) cuáles son las razones; d) cuál es su lógica; e) cómo se llevará a cabo; f) qué tareas son necesarias para alcanzar sus objetivos; g) quién es el principal responsable de su implementación; h) a quién se pretende beneficiar; i) cuál es el plazo de realización y para alcanzar el objetivo; j) qué recursos son necesarios para alcanzar sus objetivos y k) qué factores externos son necesarios para su éxito.

En general, además de un formato propio para las propuestas de cada proyecto, las instituciones y agendas de cooperación tienen su metodología propia —llamada “ciclo de programación”— para gestionar las diversas fases que

4. Elaborado por el PNUD en 1990.

definen su ciclo de proyecto y que abarcan desde la preparación y presentación de la propuesta hasta la evaluación de proyectos completados.

Las acciones de la ABC siguen estas directrices. La Agencia adopta también, cuando se trata de proponer proyectos, conceptos que se han convertido en dominantes en el ámbito de la cooperación técnica internacional: el de apropiación (*ownership*) y el de buena gobernanza (*good governance*), que traducen la capacidad de los países receptores de gestionar, con responsabilidad, rigor y transparencia, los recursos disponibles de la cooperación técnica. Además de estos dos, otro concepto que se está considerando en la aprobación de proyectos por parte de la ABC tiene que ver con la necesidad de rendir cuentas de los recursos empleados, el llamado principio de rendición de cuentas (*accountability*). Todos ellos son considerados puntos centrales y estratégicos, y pueden llegar a determinar la sostenibilidad de una acción de cooperación.

Hablando de las capacidades humanas e institucionales de los países receptores para recibir y multiplicar la cooperación, Peter MORGAN<sup>5</sup> llama la atención sobre lo que considera son los puntos nucleares para el desarrollo de capacidades: la definición de la estrategia que desea adoptar un país; qué ajustes institucionales está dispuesto a ejecutar para poner en práctica proyectos de cooperación; con qué contrapartes desea contar; cuál es su disposición para esperar por el plazo de maduración; quién tomará las decisiones políticas y cuál será el papel del gobierno y el del sector privado en el proceso de cooperación.

Inspirado por este recetario y basándose en directrices de la política exterior del Gobierno, el Itamaraty ha concentrado sus acciones en proyectos destinados al combate al hambre y la pobreza y en las áreas de salud, educación y formación de mano de obra. También ha incentivado proyectos destinados a la buena gobernanza, en especial en la gestión de recursos públicos, de manera que se garantice la ejecución de políticas adecuadas, dirigidas al desarrollo socioeconómico.

En el caso de Haití, consultores internacionales contratados para elaborar el amplio inventario para la reconstrucción del país, materializado en el documento titulado *Interim Cooperation Framework* (ICF), consideraron que el asunto prioritario era reformar y armar el Estado, además de realizar acciones de formación de recursos humanos. Con el deterioro de la situación política,

5. MORGAN, Peter: *Making technical cooperation more effective: new approaches in international development*, Technical Cooperation Division, CIDA, Ottawa, 1993.



que culminó en la caída del presidente Aristide, creció el número de desocupados y desempleados. Así, la formación y, en una segunda fase, la reintegración de esa mano de obra al mercado de trabajo podría contribuir enormemente a la paz social y al desarrollo de Haití. En el área de educación, mucho ha de hacerse para ampliar el acceso a la enseñanza, coordinar instituciones educativas y comunidades, y vincular la educación al trabajo. Por no mencionar la situación bastante precaria de la sanidad.

La ayuda internacional, por tanto, se presenta como imprescindible en este momento de la historia haitiana. Las acciones de cooperación bilaterales, con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, han permitido ampliar el acceso a la sanidad por parte de la población, aunque todavía no sea a los niveles necesarios y deseados. En el país no existe una política de reducción de riesgos sanitarios y epidemiológicos. En los últimos años, hasta la poliomielitis, que se creía desaparecida en las Américas, volvió al país con índices preocupantes.

En Haití, la diplomacia brasileña se empeña en crear una agenda positiva en la relación bilateral, confirmando el carácter instrumental de la cooperación técnica y su expansión en los últimos años<sup>6</sup>, cuando sobresale la cooperación prestada. Sin embargo, el éxito y ampliación de esta acción exterior dependerá, cada vez más, de la coherencia en la selección de áreas y asuntos prioritarios para la puesta en marcha de proyectos de CTPD, condición necesaria para determinar la aplicación de recursos escasos ante una demanda en franca expansión. Sobre esto, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, llamaría la atención sobre el hecho de que: “por ser dinámica y exigir constantemente la innovación y adaptación a una realidad internacional cambiante, nuestra diplomacia siempre trató de guiarse por la combinación de la tradición con la innovación, y ha sabido dosificar la acción pragmática con el idealismo [...] Siempre debemos procurar que se cumplan los objetivos estratégicos y que se aprovechen las oportunidades en los diversos frentes de nuestras relaciones externas, en el marco de un espíritu de adaptación creativa”<sup>7</sup>.

La presencia internacional de Brasil se compone, desde este punto de vista, de factores estáticos y permanentes (dimensión, localización, población), situaciones estructurales (régimen político, sistema económico, relaciones políticas y económicas con el exterior) y comportamientos coyunturales (posiciones en

6. LAFER, Celso: *Política externa brasileira: reflexão e ação*. In: MARCOVITCH, Jacques y outros (org.): *Cooperação internacional: estratégia e gestão*, EDUSP, São Paulo, 1994, p. 41.

7. Discurso proferido por el ministro Celso Lafer, en la Sesión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 12 de septiembre de 2002.

debates de crisis internacionales). Su proyección exterior implica un número creciente de decisiones y actividades, correspondiéndole a la diplomacia encontrar las maneras de responder a ellas maximizando beneficios y reduciendo costes<sup>8</sup>.

Si bien es cierto que Brasil no dispone del poder para transformarse en líder de cuestiones y crisis globales, una política exterior activa exige más que simples declaraciones de principios. El gran esfuerzo de la política exterior brasileña en los últimos años ha sido, por tanto, el de situar diplomáticamente al país en las situaciones emergentes y encontrar nichos de oportunidades para el ejercicio de “papeles activos” en el proceso de construcción o aplicación de nuevas reglas, dedicándose, paralelamente, a la construcción de nuevas realidades de convivencia.

En este sentido, la acción del Itamaraty se ha desarrollado siguiendo dos ejes básicos: el de la adaptación creativa y el de la visión de futuro, teniendo en cuenta tanto las exigencias del presente (el imperativo de convivir con un mundo real) como las de un proyecto reformista y a largo plazo, que puedan contribuir a la aparición de un mundo en el que la paz esté fundamentada en un proceso creciente de igualdad y solidaridad<sup>9</sup>.

Al mantener actualizada su percepción de la coyuntura mundial, Brasil ha procurado fortalecer su participación en el proceso internacional de toma de decisiones. Para eso ha hecho un uso creciente de una de las vertientes instrumentales de su política exterior, la CTPD, que se transformó en un instrumento hábil para hacer compatibles dos planos de la política exterior: el de pensar lo universal —el interés colectivo— y el de reflexionar sobre lo específico —el interés nacional o regional. Así, la cooperación técnica prestada por Brasil a países en desarrollo, junto a otros instrumentos de la acción diplomática, aporta reconocimiento y otorga credibilidad al país, y acarrea una profundización de los vínculos de diálogo, como ha demostrado la experiencia en Haití.

Vista en perspectiva, la cooperación en Haití se basó también en la percepción de que, dada la dimensión de los problemas existentes en el país, éstos no podrían ser resueltos sin la colaboración exterior. Partiendo de esta premisa, el Itamaraty trató de actuar en áreas en las que tenía una reconocida

8. SEITENFUS, Ricardo: *Elementos para una diplomacia solidaria: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea*. En: <http://www.brasilhaiti.com/arquivos/elementos-diplomacia.pdf>  
Acceso en: 10 ago. 2005, p. 8.

9. Discurso proferido por el Subsecretario General de Cooperación y Promoción Comercial, Embajador Ruy N.P. Nogueira, durante la Reunión del G-77 sobre Cooperación Sur-Sur, realizada en Marrakech en diciembre de 2003.

experiencia. Al actuar de esta forma logró reducir las incertidumbres y las desconfianzas con respecto a su intervención y demostró la firme intención de consolidar el concepto de sociedad internacional hemisférica latinoamericana y caribeña. Con los catorce proyectos de cooperación en curso, Brasil pasó a participar en el proceso de reconstrucción de Haití en una posición bastante favorable junto a países desarrollados y organismos internacionales, llegando a albergar una Reunión Internacional en Brasilia, en mayo de 2006.

El “brazo civil” materializado por la cooperación técnica tuvo como objetivo complementar la presencia militar, respaldándola con la creación de una agenda positiva dirigida al planteamiento de cuestiones sociales y económicas. En este caso específico, sirvió también para generar simpatía y buena voluntad por parte de una sociedad históricamente hostil al extranjero. En este contexto, la cooperación prestada tiene como objetivo exclusivo el desarrollo y la estabilidad del país, lo que también corrobora la tesis de Robert KEOHANE, para quien: “la cooperación se adecua más al concepto de armonía, que se produce en el momento en el que las políticas de cada gobierno son consideradas como facilitadoras para el alcance de sus objetivos”<sup>10</sup>.

La cooperación brasileña, establecida en convergencia con los intereses del Gobierno haitiano, representa un importante ejemplo de cooperación Sur-Sur, pues crea condiciones para la promoción y el establecimiento de una relación de colaboración y aprendizaje recíproca, dirigida al objetivo más alto del desarrollo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la contribución de la CTPD brasileña a la reconstrucción de Haití tendrá más éxito en la medida en que sea interpretada como una estrategia temporal destinada a promover cambios cualitativos y estructurales. Por medio de ella, se busca solucionar o minimizar problemas específicos identificados en varios ámbitos, pero la cooperación sólo será un instrumento efectivo de desarrollo cuando se presente para los haitianos como un multiplicador de sus propias capacidades, conocimientos y habilidades.

Para eso es necesario que las instituciones locales puedan actuar satisfactoriamente como ejecutoras de los proyectos, a partir del perfeccionamiento de sus cuadros profesionales y de su infraestructura técnica, de la mejora de sus procesos internos y de la elaboración e implementación de planes y estrategias de acción de más calidad. Otro factor que debe ser tenido en cuenta es la

10. KEOHANE, Robert O: *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton University Press, New Jersey: 1984.

mejora en la formulación y ejecución de programas públicos o de proyectos que impliquen al sector privado y a las ONG, que contribuyan a la generación de impactos mensurables en los indicadores sociales, económicos, ambientales, y en la promoción de la ciudadanía. Por último, es necesario que la propia población se conciencie de su contribución en la definición y puesta en marcha de políticas de desarrollo, una de las formas de ejercer la ciudadanía.

Además de estos elementos, la acción brasileña en Haití está en consonancia con la visión contemporánea de la cooperación técnica internacional, por entender que la misma debe procurar englobar una transversalidad de temas, actores y experiencias, sean éstas nacionales o internacionales. Así, parte del presupuesto de que estos actores deben actuar de forma coordinada con la vista puesta en objetivos comunes previamente determinados.

La cooperación será más provechosa y generará mejores resultados en la medida en que incluya actividades que permitan mezclar experiencias externas con conocimientos disponibles en el propio país, generando un producto nuevo. Además, se podrá multiplicar en la medida en que las instituciones nacionales públicas —junto a la sociedad civil— logren proyectar y ejecutar programas de desarrollo autóctonos.

En este contexto, cabe considerar algunos factores que podrán intervenir para frenar la cooperación. Sobre esto valdría recordar las palabras del Subsecretario General de Cooperación y Promoción Comercial, Embajador Ruy Nunes Pinto Nogueira, al preguntarse por qué, a pesar de la existencia de tantas experiencias exitosas, la suma global de la cooperación horizontal es ínfima, teniendo en cuenta las numerosas demandas de los países en desarrollo<sup>11</sup>: “Una de las razones descansa claramente en la escasez de estudios que deben preceder a la puesta en marcha de proyectos. Otra razón reside en la planificación inadecuada de las acciones encaminadas a los proyectos de cooperación. Es importante que rompamos con la tradición de recibir proyectos prefabricados, en cuyo desarrollo no participamos y que raramente satisfacen nuestros deseos y prioridades. Frecuentemente, estos proyectos incluyen la visión distorsionada del donante en lo que tiene que ver con nuestras realidades, lo que resulta un desperdicio de recursos que se gastan en la preparación de informes consultivos completamente innecesarios. [...] La falta de buenos proyectos es un obstáculo para obtener fondos compatibles con las necesidades de los países en desarrollo. Es más, asegurar los recursos necesarios constituye un desafío constante que debe ser enfrentado y superado cada día, lo

11. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO: *Apoio externo ao desenvolvimento nacional*, Via ABC, Edición especial, septiembre 2006, p. 19.

que incluye soluciones innovadoras como el establecimiento de “trust-funds” por parte del sector privado, que a menudo resulta el beneficiario último de la cooperación técnica. Otra solución para la falta de recursos que padecemos incluye la coparticipación de empresas —públicas o privadas— en los esfuerzos para poner en marcha proyectos de cooperación Sur-Sur y para asumir algunos de los costes asociados. Este mecanismo ha sido utilizado ampliamente por la Agencia Brasileña de Cooperación y ha permitido garantizar recursos por un valor casi quince veces mayor al destinado por el gobierno brasileño en varios proyectos”<sup>12</sup>.

Las cuestiones que tienden a cercenar el crecimiento de la CTPD, sin embargo, pueden ser solventadas con voluntad política. Ciertamente, los acuerdos de colaboración pueden contribuir de forma activa a la aceleración del desarrollo tecnológico, social y ambiental<sup>13</sup>. Brasil es un ejemplo de país que supo aprovechar las oportunidades ofrecidas por la cooperación internacional y se benefició de la transferencia de conocimientos técnicos provenientes de países desarrollados. En ciertas áreas, esa cooperación hizo posible que el país conquistase un nivel de excelencia y se transformase en exportador de conocimientos, así como fortalecer su presencia en la escena internacional mediante la prestación de cooperación a otros países en desarrollo.

Con esto presente, el Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Celso Amorim, afirmó recientemente que “la cooperación técnica es un instrumento fundamental para la política exterior brasileña, pues permite una aproximación entre Brasil y otros países, en especial los del mundo en desarrollo. [...] En los viajes que he realizado acompañando al presidente Lula da Silva, o en visitas oficiales a nivel ministerial, he tenido la grata ocasión de tratar el asunto de la ampliación de la cooperación técnica con otros países en desarrollo. La respuesta ha sido excelente [...] Queremos hacer realidad una visión nueva de las relaciones entre los países en desarrollo, inspirada en la comunión de intereses y en la ayuda mutua [...]. En varias ocasiones pude verificar *in situ* que los países centroamericanos y caribeños tienen altas expectativas con relación al potencial de cooperación con Brasil. Haití ocupa una posición singular en este sentido. Nuestra presencia allí, en el contexto de la MINUSTAH, ha contribuido para dar mayor densidad a la relación bilateral. Hoy desarrollamos proyectos de cooperación en Haití en áreas como agricultura, salud, recursos hídricos, deportes, formación profesional y defensa civil”<sup>14</sup>.

12. N. del T.: en inglés en original.

13. AMORIM, Celso: *A cooperação técnica como instrumento da política externa brasileira*, Via ABC, junio 2006, p. 16.

14. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO: *Apoio externo ao desenvolvimento nacional*”, septiembre de 2006, p. 10.

El gobierno brasileño espera que la cooperación con Haití pueda ser un paso importante en la promoción de su desarrollo, con la necesaria inclusión social y la promoción de la ciudadanía. Alcanzar un desarrollo sostenible, sin embargo, no es una iniciativa única y aislada y requiere un proceso participativo continuado, que incluye seguimiento, aprendizaje y mejoras constantes. Además, también es necesario que se presenten armazones institucionales adecuados para ayudar y apoyar la toma de decisiones.

El desafío que se presenta a los países en desarrollo, como es el caso de Haití, es el de combinar esfuerzos en diferentes direcciones, tratando de aumentar su propia capacidad de absorción y generación de conocimientos y técnicas, sin perder de vista las oportunidades efectivas de cooperación con otros países. Las potencialidades que la cooperación Sur-Sur ofrece para la intensificación de las relaciones internacionales entre países en desarrollo, prácticamente en todas las áreas de conocimiento, ciertamente crecerá y se consolidará como uno de los principales puntos de las agendas diplomáticas del siglo XXI.

## Bibliografía

- ABC-Ministério das Relações Exteriores. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. 2ª ed., Brasília, 2005.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia*, in FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sérgio H.N. de (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, vol.1, 2ª edición, São Paulo/Brasília, Paz e Terra/Funag-IPRI, 1997, pp. 15-29.
- BAKER, Bruce N.; MURPHY, David C. e FISHER, Dalmar. *Factors affecting project success*. National Technical Information Services, Springfield, V.A., 1974.
- CARVALHO, Delgado de, *História Diplomática do Brasil*. Ed. fac-similar, Brasília, Senado Federal, 1998, p. 390.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, número 1, 5-35. Brasília. IBRI. 2002.
- : *Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Brasília, RBPI/IBRI, ano 37, n° 1, 1994.
- FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (eds.). *Capacity for development: new solutions to old problems*. Londres: Earthscan Publications Ltd. 2002.
- GROS, Jean Germain. *Haiti: The political economy and sociology of decay and renewal*. In: *American Research Review*, vol. 35, no. 3, Montreal: Latin American Studies Association, 2000.

- INOUE, Cristina Y. A., APOSTOLOVA, Maria S. *A cooperação internacional na política brasileira de desenvolvimento*. São Paulo, Associação Brasileira de Organizadores Não-Governamentais (ABONG), Rio de Janeiro, Núcleo Terra e Democracia. Rio de Janeiro, 1995.
- JAMES, Cyril Lionel Robert. *Os jacobinos negros: Toussaint l'Ouverture e a revolução de São Domingos*. São Paulo, BOI Tempo Editora, 2000.
- KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Nueva Jersey, Princeton University Pres., 1984.
- KÖNZ, Peter. *Financiamento oficial da cooperação técnica internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.): *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994, pp. 219-272.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contexto e razões*. Rio de Janeiro, Ed Lacerda, 1999.
- : *O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty*. In: *Política Externa*, São Paulo, vol.5, nº 3, diciembre, 1996, pp. 37-49.
- LAFER, Celso. *Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa*. LAFER, Celso e CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). Brasília: FUNAG/IPRI, Comissão JK, 2002.
- : *Política externa brasileira: reflexão e ação*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.): *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994, pp. 23-46.
- LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- MACLACHLAN-KARR, David. *La cooperación internacional y los objetivos de desarrollo del milenio (ODMs)*, Nueva York: PNUD, 2005.
- Ministério das Relações Exteriores. *Política externa em tempos de mudança*. Brasília: FUNAG, 1994.
- : *A política externa do Brasil: discursos ensaios, conferências*. AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Brasília. IPRI, 2003.
- MORGAN, Peter. *Making technical cooperation more effective: new approaches in international development*. Ottawa: Technical Cooperation Division, CIDA, 1993.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda., 2004.
- SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea*. Disponible en: <http://www.brasilhaiti.com/arquivos/elementos-diplomacia.pdf>. Acceso en: 10 ago. 2005.
- : *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Solivros, 1994.
- SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva; DíEZ, Francisco; VEGA, Juan Enrique. *Conclusions provisoires de la mission en Haïti. Haïti: une introduction au dialogue*.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *A política externa do Brasil*. Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003. 80 pp.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.



---

# BRASIL EN EL ESCENARIO GLOBAL: ASPECTOS DE SU ACTUAL POLÍTICA EXTERIOR

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA\*

---

## PALABRAS CLAVE

Brasil; escenario global; política exterior; gobernanza global; diálogo con el G-8; relaciones internacionales

## RESUMEN

*El autor analiza el papel de Brasil en el contexto de la formación y evolución del sistema internacional, en sus dimensiones política, económica y estratégica, desde el siglo XIX. El surgimiento de nuevas potencias regionales (Brasil, México, China, India, África del Sur) y sus demandas por una mayor participación en los mecanismos de gobernanza global, materializadas en el diálogo con el G-8, constituyen el telón de fondo sobre el que se proyecta el crecimiento en el escenario mundial de Brasil y sus posibilidades y límites para ocupar un lugar destacado en las relaciones internacionales del siglo XXI.*

## ABSTRACT

*The author analyses the role of Brazil in the creation and development of the international system, with its political, economical and strategical dimensions, from the XIX century onwards. The emergence of new regional powers (Brazil, Mexico, China, India, South Africa) and their demands for a bigger*

---

\* Paulo Roberto DE ALMEIDA es Profesor del Centro Universitario de Brasília (UNICEUB). [www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org) Traducción: Bruno Ayllón.

*participation in the mechanisms of global governance, materialised in the dialogue with the G-8, represents the backdrop for the projected growth of Brazil in the global scenario and its possibilities and limits to achieve an outstanding place in XXI century's international relations.*

## RESUMO

*O autor analisa o papel do Brasil no contexto da formação e evolução do sistema internacional, em suas dimensões política, econômica e estratégica, desde o século XIX. O surgimento de novas potências regionais (Brasil, México, China, Índia, África do Sur) e suas demandas para uma maior participação nos mecanismos de governança global, materializadas no diálogo com o G-8, constituem o telão de fundo sobre o que se projeta o crescimento do Brasil no cenário mundial e suas possibilidades e limites para ocupar um lugar destacado nas relações internacionais do século XXI.*

## El escenario mundial y Brasil

Después de un siglo XX caracterizado por matanzas indescriptibles, el mundo del siglo XXI parece encaminarse hacia una fase de relativa paz, por lo menos en lo que se refiere a la relación recíproca entre los grandes centros de poder (en otras épocas definidos como “sistemas imperiales”). Tanto el carácter como la intensidad de los conflictos contemporáneos parecen retroceder en relación al panorama de guerras totales, observadas hace menos de dos generaciones. Los cambios se deben tanto a alteraciones fundamentales en el “arte de la guerra” —con la irrupción del poder atómico y la posibilidad de aniquilamiento de la civilización— como en función de la creciente interdependencia económica entre los sistemas nacionales, después de siglos de mercantilismo, de exclusivismo colonial, de nacionalismo, de regionalismos imperiales y de políticas autárquicas y centralizadas en el Estado<sup>1</sup>.

En la vertiente económica, no es necesario subrayar los progresos de la integración mundial, a partir del rechazo o la implosión de los sistemas de administración estatal, centralmente planificada o de orientación autárquica —identificados en la primera y segunda mitad del siglo XX por los experimentos colectivistas de los fascismos y socialismos realmente existentes

1. Ver a ese propósito el ensayo de Niall FERGUSON, *The War of the World*, Penguin, Londres, 2006.

— y de la inexistencia práctica de alternativas creíbles al capitalismo global<sup>2</sup>. Los “imperios” económicos por ventura existentes —americano, europeo, chino, ruso, indio— se encontrarán en la interdependencia del capitalismo global, aunque puedan tener sus divergencias económicas, políticas y militares, e incluso conflictos localizados, pero todos ellos administrables diplomáticamente en bases de mutua conveniencia. Viejos problemas subsisten —desigualdades de acceso y de riqueza entre las naciones, diferencias de renta y de prosperidad, con convergencias y divergencias operando en ritmo muy lento para eliminar las aún inmensas bolsas de miseria abyecta—, pero algunas nuevas soluciones parecen estar en curso: ellas se sitúan justamente en la interdependencia creciente de los sistemas económicos nacionales, con la intensificación de los intercambios comerciales, financieros, tecnológicos y de recursos humanos<sup>3</sup>.

El actual G-7, económico y financiero, representa un “retrato” de la economía mundial en un momento de reorganización o de transición de esta última: el del paso de la fase de crecimiento con relativa estabilidad en el cambio del periodo posterior a la Segunda Guerra, al de las turbulencias de la estanflación y de la fluctuación de monedas a partir de 1971-73. Su composición, al comienzo restringida a las cinco grandes potencias financieras cuyas monedas integraban el cálculo de los derechos especiales de giro del FMI —Estados Unidos/dólar, Alemania/marco, Japón/yen, Gran Bretaña/libra y Francia/franco— fue, en seguida, ampliada a dos otras grandes economías sin gran impacto en las finanzas internacionales —Italia y Canadá— y extendida, ya en los años 1990, a Rusia, por motivos esencialmente políticos y estratégicos, en total desproporción a su impacto efectivo en la economía internacional<sup>4</sup>. El actual G-8 representa, por tanto, un arreglo informal basado en un esfuerzo de coordinación de la cooperación mundial en los campos político, económico y financiero —con diferentes extensiones en ámbitos de interés global— a partir de un “concierto de naciones” que tiene en cuenta los potenciales de poder respectivos.

Los grandes cambios ocurridos en la economía mundial y en la propia percepción del “poder relativo” representan, como es evidente, nuevos desafíos para los responsables políticos de ese esfuerzo de coordinación económica y

2. El estudio relevante a ese respecto es de Robert SKIDELSKY, *The Road From Serfdom: the economic and political consequences of the end of communism*, Penguin Press, New York, 1996; 1ª ed.: *The world after communism: a polemic for our times*, Macmillan, London, 1995.

3. Cf. David S. LANDES, *A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*, Campus, Rio de Janeiro, 1996.

4. Ver Barry EICHENGREEN: *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*, Princeton University Press, Princeton: New Jersey, 1996.

política mundial, con eventuales desdoblamientos en los terrenos de la seguridad estratégica y de la administración conjunta de los llamados “global commons” (comenzando por el medio ambiente, pero también epidemias globales, crimen transnacional y otros problemas de alcance regional y mundial). La economía mundial se tornó más diversificada, con nuevos polos de poder nacional y regional entrelazándose en los circuitos globales de la interdependencia económica y financiera, al mismo tiempo que el aumento de la capacidad de disuasión militar en esos polos de poder vuelve improbable el retorno a un mundo dominado por algunos pocos centros imperiales, como sucedió hasta el inicio del siglo XX.

El intento de ampliar el G-8 —por lo menos en lo referente al diálogo político— a un nuevo conjunto de socios dotados de peso relativo en esas esferas —el llamado “Outreach-5”: China, India, México, África del Sur y Brasil— representa, por lo tanto, el reconocimiento embrionario de que la coordinación global ya no puede ser asegurada a partir de bases restringidas. Los datos económicos del periodo reciente —*grosso modo* desde mediados de los años 1990— y estimaciones hechas en base a las proyecciones de crecimiento futuro de esas economías coinciden en que el dinamismo exhibido por ellas debe conducir las, individualmente y en el conjunto de las grandes economías planetarias, a una posición de relativa preeminencia en las próximas dos o tres décadas. Ese mayor peso relativo de las nuevas economías emergentes contribuye a: diversificar las fuentes de crecimiento; ampliar los flujos de bienes y servicios circulando por la economía mundial; expandir corrientes de inversiones y financiamientos en nuevas dimensiones geográficas y políticas; compensar ciclos económicos con tendencias contrapuestas; diluir focos de crisis y asegurar que los costes de los eventuales ajustes puedan ser distribuidos mejor. En el plano político y de seguridad, esa integración también puede contribuir a la mejoría del ambiente estratégico internacional, al reducir los focos de tensión o de fricción potencial, intensificando el diálogo sobre los intereses respectivos de esos centros de poder en el plan regional y global, aumentando el potencial de cooperación en decisiones sobre misiones de pacificación adoptadas en el ámbito de la ONU.

En lo que se refiere a la representatividad de los cinco nuevos socios del G-8 en ese proceso de diálogo ampliado, lo que se observa es que dos de ellos, los mayores —China e India— corresponden a dos viejas civilizaciones que ya fueron grandes economías, por lo menos hasta el siglo XVIII, hasta que, por motivos diversos y diferentes, retrocedieron en sus conquistas económicas, científicas y tecnológicas, al punto de ser subyugados y humillados durante dos o tres siglos por las nuevas potencias dominantes del sistema internacional en la era moderna y contemporánea. África del Sur, a su vez, corresponde a una antigua

colonia de poblamiento holandés convertida en *dominion* británico en el tránsito al siglo XX, que practicó el apartheid racial y social durante la mayor parte de ese siglo y que se reconvirtió a su verdadera mayoría étnica apenas en su última década. Se trata en todo caso de la economía más desarrollada y sofisticada del continente africano, con grandes posibilidades de crecimiento y de desarrollo, en función de la disponibilidad de recursos naturales y de una población con mayor nivel de instrucción que la presentada por la media de la región. En cuanto a México y Brasil, finalmente, son las dos únicas colonias ibéricas en ese conjunto, típicos países de la periferia del capitalismo global, que conquistaron cierto grado de desarrollo económico gracias a procesos de industrialización sustitutiva, esencialmente introvertidos en sus configuraciones básicas respectivas y que también se abrieron a los influjos de la economía global en las últimas décadas del siglo XX, como también sucedió con las dos grandes economías asiáticas.

Existen enormes diferencias entre los cinco, tanto en lo referente a sus dimensiones económicas y a sus respectivos contextos regionales y formas de inserción mundial, como en lo que respecta a sus intereses políticos, estratégicos y modos de integración en la economía mundial. Todos ellos tienen, como características comunes, ser grandes actores regionales, dos de ellos —China e India— con un impacto estratégico mundial —en función de su capacidad nuclear— y de tener un papel crecientemente importante en el sistema global de interdependencia económica capitalista. De los cinco países, apenas uno, China obviamente, es quien posee potencial suficiente para cambiar y perturbar —*to change and disrupt*— la economía mundial, en virtud de su peso en diversos mercados y del posible impacto en los grandes flujos mundiales de bienes, servicios, tecnología propietaria y capitales. Los demás países poseen pesos sectoriales en ciertos mercados, incidiendo sobre aspectos específicos de la economía mundial, pero sin la capacidad de impactar decisivamente en su curso, ritmo o comportamiento coyuntural.

Individualmente, los cinco países del así llamado *Outreach Group* presentan activos y pasivos diferenciados en su naturaleza y circunstancia. Si los criterios manejados por la OCDE para el examen de alguna eventual petición de adhesión pueden ser considerados como igualmente válidos para el ejercicio lanzado en la cumbre del G-8 de Heiligendam (6 a 8 de junio de 2007) — como son, economías de mercado, democracias políticas y respeto a los derechos humanos—, los cinco países podrían, entonces, recibir puntuaciones distintas y diferenciadas en relación a cada uno de esos criterios. De todos ellos, es Brasil quien podría, justamente, recibir una evaluación positiva en la mayor parte de ellos, con deficiencias notorias, no obstante, en el respeto integral a los derechos humanos. Su adhesión a los principios democráticos es

incuestionable, aunque la calidad de algunas de sus instituciones públicas deje que desear, con fuertes presiones corruptoras dentro y fuera del sector público. De la misma forma, son sólidas sus estructuras capitalistas, aunque distorsionadas, en parte, por la fuerte tradición de intervencionismo estatal y de regulación unilateral de los mercados por el gobierno.

Cualquier comparación entre los cinco países del diálogo con el G-8 puede ser engañosa y, de todas formas, poco útil, en vista, precisamente, de sus formas diferenciadas de inserción en la economía mundial y de sus distintas responsabilidades en términos de seguridad colectiva y de contribución a la estabilidad regional y a programas de cooperación internacional en pro del desarrollo de economías. No es seguro, tampoco, que ellos puedan exhibir un nivel de coordinación y de consenso entre sí para, conjuntamente, dialogar con el actual G-8 y proponer eventuales mudanzas en la agenda consensuada entre los tradicionales miembros del G-7, a la cual Rusia se adhiere de modo relucante en diversos capítulos. En vista de eso, las demás secciones de este artículo tratarán principalmente del caso brasileño en conexión con el proceso de Heiligendam, con algunas comparaciones frente a los demás miembros, sobre todo para enfatizar la capacidad económica brasileña en el período reciente y sus tendencias evolutivas en el futuro previsible.

## **Brasil y la gobernanza económica global**

La regulación cooperativa de las relaciones económicas internacionales no depende apenas de arreglos institucionales contraidos por medio de los convenios constitutivos de los principales organismos económicos multilaterales. El proceso decisorio está claramente dominado por los socios o países miembros que tienen mayor peso en el objeto específico regulado por el acuerdo en cuestión. Es el caso de los esquemas financieros definidos en Bretton Woods y lo mismo sucedió durante el largo periodo de “aplicación provisional” del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles), las dos áreas por excelencia de la cooperación mundial en el área económica: el proceso decisorio raramente fue “multilateral”, en la letra o en el espíritu, y los acuerdos *ad hoc* alcanzados tendían a reflejar la relación de fuerzas existente.

En el campo del comercio internacional, por ejemplo, la fuerte expansión de los intercambios en los primeros treinta años del periodo posterior a la Segunda Guerra no impidió el recrudecimiento de los sentimientos proteccionistas en los países desarrollados, a partir de los años 1970, a medida que más y más países en desarrollo ascendían en la escala del desarrollo industrial, pasando a ofrecer productos manufacturados a precios

competitivos. El neoproteccionismo generó, como era previsible, nuevos desafíos al sistema multilateral de comercio, hasta entonces regido exclusivamente por el GATT y por arreglos *ad hoc* que tendían a segmentar y a proteger determinados mercados según criterios claramente mercantilistas (textiles y confecciones, productos siderúrgicos, mercados agrícolas en general). El G-7, surgido en esa época, hizo poco para revertir el neoproteccionismo<sup>5</sup>.

Después de varias rondas de negociaciones comerciales preferentemente orientadas a los aranceles y al acceso a mercados, el régimen multilateral de comercio se embarcó en el más ambicioso ciclo de negociaciones, la Ronda Uruguay (1986-1993), de la cual resultó la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el marco de un sistema más previsible y también más amplio que el GATT, por incluir además convenios específicos para servicios (GATS), propiedad intelectual (TRIPs), inversiones (TRIMs) y un acuerdo sobre agricultura, básicamente insatisfactorio desde el punto de vista de los países en desarrollo y de los países exportadores agrícolas no subvencionadores (como Brasil, Argentina y otros tantos). Por otro lado, la dificultad de lograr acuerdos multilaterales amplios, con el elevado número de participantes del sistema de comercio —que pasó de dos decenas, en 1947, a más de 150, actualmente—, llevó a varios miembros a trazar estrategias “minilateralistas” que contornean las reglas multilaterales existentes y redundan en el elevado número de excepciones al principio básico de la “nación más favorecida”, bajo la forma de acuerdos regionales. Los perdedores son todos los excluidos de esos instrumentos de liberalización del comercio en escala restringida, en general países en desarrollo con un volumen reducido de comercio. Igualmente, no hay duda sobre la cuestión de saber quién pierde más, con los *impasses* de la actual ronda Doha de la OMC.

De la misma forma, las instituciones financieras tienden a reproducir, con muy pocas adaptaciones, el patrón y el perfil decisorio adoptado en sus fases constitutivas, con una clara sobre-representación de pequeños países europeos, en detrimento de las economías emergentes y de los grandes países del mundo en desarrollo. El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y los bancos regionales de fomento y apoyo al desarrollo han cumplido su función, aunque adoptando el mismo sesgo consagrado en los programas oficiales (bilaterales) de ayuda al desarrollo que redundan, en muchos casos, en el “congelamiento” de la dependencia estructural de los países más pobres de ese tipo de asistencia, sin insistir adecuadamente, como sería deseable, en la viabilización de canales de comercio y de inversión directa que

5. Paulo Roberto DE ALMEIDA, *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1999.

podrían retirar a esos países de la situación crónica de subdesarrollo. El FMI, a su vez, cumplió un papel en la prestación de ayuda de emergencia —en algunos casos hasta de ajuste estructural— pero tendió también a reproducir patrones uniformes de políticas públicas que, en algunos casos, redundaron en altos costes para las economías desequilibradas que solicitaban su ayuda. En todos los casos, el actual G-7, con el apoyo de los *like-minded countries*<sup>6</sup>, mantuvo el proceso de toma de decisiones en un círculo bastante restringido de “países responsables”.

Desde el punto de vista de Brasil, “presente en la creación” de las más importantes organizaciones económicas internacionales, se puede decir que fue un “usuario” modesto de sus mecanismos e instrumentos de ayuda, sobre los cuales su poder normativo siempre fue pequeño, por mucho que se haya beneficiado, de modo satisfactorio, de las reglas relativamente abiertas que presidieron —y de cierta forma aún presiden— las relaciones económicas internacionales en el último medio siglo. La participación de Brasil en los intercambios internacionales siempre fue modesta, habiéndose beneficiado como *free-rider* de algunos de los mecanismos existentes, tanto en el plano comercial —acceso a los mercados desarrollados, sin necesariamente conceder abertura equivalente— como en el mercado financiero, absorbiendo el ahorro externo, pero manteniendo un estricto control de capitales, para fines de equilibrio de la balanza de pagos. Algunos de los grandes proyectos de desarrollo de Brasil —como la presa de Itaipú, por ejemplo— fueron, en realidad, financiados en el mercado voluntario de capitales comerciales, con altos costes para el país<sup>7</sup>.

La abertura económica interna y las liberalizaciones introducidas en los años 1990 —parcialmente revertidas desde entonces— hicieron más por la modernización del sistema productivo brasileño que décadas anteriores de proyectos desarrollistas. Pero Brasil aún duda entre las estrategias regionales y multilaterales de inserción económica internacional, pues cada una tiene costes diferenciados y oportunidades específicas, en función de las políticas que las acompañan. Brasil es ofensivo en agricultura y defensivo en bienes y servicios, como corresponde a sus ventajas comparativas aparentes. Sin embargo, es reticente aún en cuanto a la apertura del sistema productivo nacional, pues la actual administración mantiene la idea de que, en plena era de la globalización, debe

6. N. del T.: los *like-minded countries* son un conjunto de países, normalmente de tamaño pequeño o mediano, situados en la periferia geográfica, y que son puestos como modelo de naciones que han logrado altas cuotas de competitividad, innovación, tecnología, etc. A título de ejemplo pueden citarse Finlandia, Austria, Irlanda, Nueva Zelanda o Dinamarca.

7. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*, Editora da UFRGS, 2ª e., Porto Alegre, 2004.



continuar luchando por “políticas de desarrollo nacional”, según los cánones de un pasado “desarrollista” juzgado positivo en el plano industrial.

En el periodo reciente, Brasil aumentó su compromiso en la regulación cooperativa de las relaciones económicas internacionales, ejerciendo una mayor influencia sobre los mecanismos decisorios, aunque su participación en los flujos globales de comercio continúe siendo modesta (con mayor capacidad de absorción en lo que se refiere a las inversiones extranjeras directas, en función de la dimensión de su mercado interno y del esquema de integración del MERCOSUR). Esa responsabilidad incrementada —a través del G-20, en las negociaciones comerciales de la OMC, por ejemplo— o la pretensión de convertirse en el centro focal de un espacio económico integrado en América del Sur, significan nuevos desafíos para su elite diplomática, en la medida que la noción restringida de interés nacional —esto es, proyectos puramente nacionales de desarrollo— debe ser compatibilizada con esas nuevas misiones asumidas en el plano regional o mundial (lo que significa un mayor dispendio externo o mayor abertura de su economía).

Históricamente, Brasil ha sido un proponente constante de reformas en los organismos económicos internacionales —lo que incluye, igualmente, las instancias formal o informalmente encargadas de la llamada “transferencia de tecnología”, o sea, propiedad intelectual, hoy compartida entre la Organización Mundial de Propiedad Industrial (OMPI) y la OMC—, siempre en el sentido de aumentar el peso y la voz de los países en desarrollo en los procesos decisorios y en la asignación de recursos y asistencia técnica. El papel creciente asumido por Brasil en la agenda de debates corresponde obviamente a su peso específico en la economía mundial, pero también al “peso” más que proporcional de su muy activa diplomacia profesional, capaz de compensar, por su preparación técnica y por su presencia en los más diversos foros, la poca relevancia del país en términos de flujos reales de bienes y servicios, tanto en el comercio, como en las finanzas o en los intercambios tecnológicos. Ese activismo ha sido realzado en la administración Lula, que busca confirmar un papel protagónico para Brasil, tanto en el contexto regional como en el ámbito mundial, lo que de cierta forma ha sido conseguido.

Las iniciativas brasileñas a favor de la reforma de las instituciones políticas y económicas del “viejo” multilateralismo han sido caracterizadas, por sus proponentes en el gobierno Lula, como centradas en la búsqueda de un “cambio en el eje del poder mundial” —supuestamente para reforzar el policentrismo del orden mundial, contra el unilateralismo arrogante de la hiperpotencia imperial— y en dirección a una “nueva geografía comercial internacional”, básicamente orientada hacia la intensificación de los intercambios en el

sentido Sur-Sur, con la conclusión de acuerdos preferenciales entre los países del llamado Tercer Mundo. No llega a ser una agenda de confrontación con el Norte —inclusive porque son buscadas alianzas selectivas para determinados temas, como en el caso de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU)—, pero representa, aún así, un conjunto de objetivos que pretenden reforzar la presencia y el poder de “países periféricos”. Sería una agenda reformista, si hubiese una coalición suficiente de fuerzas, con objetivos coincidentes, para impulsar un cambio sustantivo —de forma y contenido— en esas instituciones. En la ausencia de ese “poder alternativo” concentrado, lo que se tiene, como respuesta parcial al problema de la falta de poder, son iniciativas paralelas, en coaliciones variadas con socios “periféricos”, para construir canales de presión sobre el grupo de los países del “Norte”<sup>8</sup>.

Esas iniciativas son ejemplificadas por la constitución del G-20 en el ámbito de la Ronda Doha de la OMC, del grupo de consultas IBAS —un G-3 indio-brasileño-sudafricano—, de los encuentros entre países de América del Sur —que Brasil pretende coordinar— y los países árabes y africanos, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (sucedió después de una “unión”, bajo el patrocinio del presidente Chávez), cuyo punto común es justamente el hecho de estar dirigidas y orientadas a los intereses de los “países periféricos”, o del Sur. El Banco del Sur no se aparta de esa idea central de construir instituciones exclusivas de los países en desarrollo, aunque, en este caso, la iniciativa haya partido del presidente de Venezuela, y a la cual la diplomacia de Brasil se adhirió para no dejarle enteramente libre en el terreno privilegiado de América del Sur.

Pero Brasil también participa de iniciativas que involucran a socios desarrollados, sea como “herencia” del gobierno anterior, sea porque los temas pertenecen a las prioridades declaradas del actual gobierno. Son ejemplos, en el campo económico, el G-20 financiero, o el forum para la estabilidad global —constituido en 1999—, o, en el campo político, el G-4, congregando a los otros tres candidatos a una plaza en el CSNU: Alemania, Japón e India. Destacan, también, en el campo económico, los esfuerzos que vienen siendo realizados junto a los EEUU y a otros países desarrollados para ampliar la aceptación de los biocombustibles en general, y del etanol como aditivo de la gasolina en particular, lo que comprende la definición de normas técnicas entre los productores. Es curioso, sin embargo, constatar que la actual diplomacia no demuestre intención de aproximar a Brasil al órgano que aparenta ser la puerta de ingreso en el G-8, la OCDE.

8. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato (2003-2006): um balanço e algumas perspectivas”, *Carta Internacional*, Nupri-USP, vol. 2, nr. 1, jan-mar 2007, São Paulo, pp. 3-10. En: [http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter\\_2007-01.pdf](http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter_2007-01.pdf).

Brasil tiene una larga historia de relaciones con la OCDE, siempre marcada por una aproximación cautelosa y gradual. Hasta el momento, el país es miembro pleno del Comité del Acero y es miembro observador de otros comités sectoriales, como los de Inversión, Comercio, Agricultura, Administración Pública, entre otros. Meditada en la administración anterior, la eventual adhesión a la OCDE —que depende, obviamente, de la invitación de los países miembros— viene siendo descartada en la actual, básicamente por razones que tienen que ver con la postura “tercer-mundista” o “desarrollista” de la diplomacia de Lula, así como por la orientación de esta última a buscar los llamados “espacios para las políticas de desarrollo nacional”, que podrían ser cerrados si Brasil decidiese aceptar el conjunto de códigos o protocolos sectoriales negociados en el ámbito de la organización parisina.

De forma general, la diplomacia de Lula no pretende ser vista como adhiriéndose al sistema ya estructurado de los “países ricos”, sino que prefiere construir alternativas de actuación política y económica que confirmen una “agenda de reformas” del orden mundial en esos dos campos. Sus propuestas para la reforma de las instituciones de Bretton Woods son hechas claramente con la intención de atribuir un peso más significativo a los criterios en los cuales Brasil respondería más positivamente, que son antes la población y el PIB que el comercio y las finanzas. En el terreno del sistema multilateral de comercio, el discurso es bastante repetitivo respecto a las líneas tradicionales de la diplomacia económica brasileña, o sea, un tratamiento especial y diferencial para países en desarrollo y el acceso a los mercados desarrollados, sin grandes compromisos en el otro sentido, sin embargo.<sup>9</sup>

En los grandes capítulos de la agenda económica mundial, la retórica de una parte del gobierno Lula —presidencia y diplomacia— es efectivamente reformista, o “transformista”, al tiempo que la práctica de las autoridades económicas —en especial del Banco Central— y la acción de la clase empresarial se ajusta perfectamente al discurso dominante en los circuitos del capitalismo globalizado. Ésta es la forma de inserción que está siendo de hecho practicada por Brasil, aunque la ausencia de reformas internas —de carácter fiscal, tributario y laboral— condene al país a un lento crecimiento bis a bis con los demás países emergentes.

En realidad, la insistencia de la diplomacia en un tipo de convenio regional —la integración sudamericana—, que es considerado prioritario desde el punto de vista político, puede retrasar la marcha de la integración en la economía

9. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n° 1, 2004, Brasília, pp. 162-184.

mundial deseada por los hombres de negocios y administradores sensatos. A pesar de esas vacilaciones, las opciones internacionales para Brasil permanecen abiertas. Los condicionantes principales para su proceso de integración mundial dependen, sin embargo, mucho más del conjunto de reformas que tienen que ser adoptadas internamente que de cualesquiera iniciativas que puedan ser tomadas en su dimensión exterior.

## Brasil y la gobernanza política global

El mundo actual ya no parece enfrentar más el terrible espectro de un holocausto militar global. El escenario está dominado por conflictos de baja intensidad relativa, aunque continúe siendo regido por el derecho de los más fuertes y por la imposición de la voluntad de las grandes potencias sobre la mayoría, en una reproducción de las viejas vocaciones imperiales del pasado.

Aunque la ONU no sea ya el “Parlamento de la Humanidad” —como pretendería Paul KENNEDY<sup>10</sup>—, sin duda está más próxima a alcanzar el objetivo de aumentar el grado de cooperación voluntaria entre los Estados miembros de la comunidad internacional de lo que jamás lo estuvo en cualquier época la Sociedad de Naciones o esquemas similares de equilibrio de poderes. La paz y la concordia universal aún no están plenamente aseguradas, pero la guerra y el uso legítimo de la fuerza tienden a tornarse cada vez más raras, o por lo menos ilegítimas, en el escenario contemporáneo. Un escenario de paz representa probablemente, más la manifestación de una aspiración que la expresión concreta de la situación real de las relaciones internacionales interestatales contemporáneas, aunque existen, si no fuertes razones, por lo menos indicios para creer que las bases de tal aspiración estén efectivamente consolidándose en la escena mundial.

El hecho dominante en nuestra época es que los EEUU “reinan” casi “incontestables” en el escenario estratégico contemporáneo, pero China está emergiendo paulatinamente. ¿China pretende forzar la puerta del club de los “más iguales”? En cierta forma, ya forma parte de ese consejo de poderosos, incluso siendo mantenida aún formalmente al margen del G-8. Es dudoso que China, incluso militarmente más fuerte, se lance a una carrera para la “conquista” de poder político y de hegemonía estratégica en frente de sus hipotéticos competidores actuales, como lo hicieron sus dirigentes imperiales en un pasado no muy distante. La razón no está tanto en que la naturaleza humana haya

10. Ver Paul KENNEDY: *The Parliament of Man: the past, present, and future of the United Nations*, Random House, New York, 2006.

cambiado sensiblemente en las últimas décadas (o siglos), sino en que el nuevo orden económico, caracterizado por la interdependencia efectiva entre naciones, impone límites a las vocaciones imperiales. La China del siglo XVIII, la mayor economía del planeta hasta entonces, y el imperio más sofisticado en términos de lujo y riqueza, se podía permitir, en nombre de su superioridad, despreciar a los “bárbaros” occidentales, algo que la China actual siquiera piensa hacer<sup>11</sup>. Habiendo retrocedido del 30% del PIB mundial a menos del 5% en ese periodo, China se empeña activamente en reconquistar el terreno perdido, pero la tecnología y los modelos productivos son claramente moldeados, hoy, en lo que de más avanzado Occidente consigue producir. En esas condiciones, un conflicto militar directo con las demás potencias es virtualmente impensable e improbable.

América Latina continúa siendo una región exenta de grandes enfrentamientos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR de 1947) continúa exhibiendo su inoperancia relativa (lo que no representa un problema para Brasil, tal vez, antes, una solución). Después de dos “años clásicos” de alineamiento ideológico, pero fuera del escenario de enfrentamientos, durante la Guerra Fría, lo que menos interesa a Brasil es tener a América Latina como el teatro de una carrera armamentística (que podría ser protagonizada por nuevos candidatos a caudillo). Los nuevos desafíos se sitúan enteramente en la evolución democrática del continente y en su integración física, base indispensable para el desarrollo de la integración económica. De hecho, la diplomacia brasileña se ha empeñado activamente en la realización de esa agenda de integración y de cooperación regional<sup>12</sup>.

El único desafío “militar” en la región parece ser el anacrónico problema de la narcoguerrilla, que en realidad se confunde con el crimen organizado y está, por lo tanto, más próximo a ser un problema policial que de seguridad estratégica en el concepto tradicional del término. La paz relativa en América del Sur, o sea, la ausencia de focos declarados de tensión inter o intra-estatales (a pesar incluso de la afirmación indigenista en algunos países y, por lo tanto, potencialmente, un factor de fragmentación nacional), debe contribuir al bajo nivel de gasto militar en la región. Pero el rechazo de las Fuerzas Armadas a asumir el nuevo papel de “cazadores de traficantes” —que les pretenden atribuir los EEUU— puede continuar ayudando a la preservación de los focos de inestabilidad localizada de la narcoguerrilla, que amenaza desbordar al sistema político e “invadir” las ciudades (si ya no lo hizo).

11. Cf. David LANDES: *A Riqueza e a Pobreza das Nações*, op. cit.

12. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Políticas de Integração Regional no Governo Lula”, *Política Internacional*, n. 29, II serie, dic. 2005, Lisboa, Portugal, pp. 33-60.

Candidato a ingresar en el CSNU desde la formación original de la estructura de las Naciones Unidas, sin haber logrado tal ambición en la época de la discusión de la Carta, en 1945 (de forma algo similar a la candidatura frustrada al Consejo de la Sociedad de Naciones, en 1926), Brasil siempre tuvo una participación activa en las deliberaciones del Consejo, habiendo sido uno de los países que más veces figuró en aquel órgano en la condición de miembro temporal, sin eximirse, en varias oportunidades, de participar, con fuerzas de interposición o con observadores militares, en operaciones de mantenimiento de la paz. Nunca hubo, por razones de orden político y constitucional, una decisión a favor de la participación de Brasil en operaciones de imposición de la paz (*peace making*). Pero no está excluida tal evolución conceptual, si la opinión interna en el país se manifiesta claramente en favor de la asunción de un mayor protagonismo mundial para Brasil.<sup>13</sup>

La candidatura al CSNU ganó un nuevo aliento después de la redemocratización del país en 1985, más concretamente cuando el presidente Sarney, en pronunciamiento hecho en la Asamblea General en 1989, postuló esa pretensión, entonces presentada como el deseo del país de asumir mayores responsabilidades con la cooperación y el mantenimiento de la paz en el ámbito internacional, sin que tal postulación significase la exigencia de concesión del derecho de veto en el CSNU. Brasil se presentaba, entonces, como una especie de candidato “natural” a esa elevación del *status* en el plano mundial, en función de su papel positivo en el contexto regional e internacional, como adherente estricto a las reglas del derecho internacional y su respeto a las normas de la convivencia pacífica, del respeto a la soberanía y a los principios de la no interferencia en los asuntos internos y de la solución pacífica de controversias políticas entre los Estados. Teniendo en vista objeciones previsibles, ya manifestadas en el pasado, entre algunos vecinos, a esa pretensión, Brasil no presentaba su candidatura como una expresión de la voluntad “regional”, aunque sería inevitable que la cuestión de la representación a nivel regional fuese colocada durante los debates en torno de la reforma de la Carta. Incluso habiendo hecho una intensa campaña en favor de su candidatura, en la nueva administración surgida en 2003, Brasil no vio aún contemplada su aspiración. ¿Cuándo lo será? Difícil decirlo, en vista del cuadro complicado tanto en torno a las representaciones regionales, como igualmente en función de las visiones divergentes entre los cinco miembros permanentes —tal vez, convergentes, todos ellos, en una única consideración: la del desinterés completo por la ampliación del CSNU a nuevos miembros permanentes—, lo que torna

13. Sobre la posición de Brasil en relación al problema de la ONU, ver Paulo Roberto DE ALMEIDA: “O Poder e a Glória: a questão das assimetrias no sistema internacional”, *Espaço Acadêmico*, a. IV, n. 49, jun. 2005; En: <http://www.espacoacademico.com.br/049/49pra.htm>

esa cuestión una de las incógnitas más evidentes de toda la agenda internacional de la actualidad.

Brasil exhibe, a favor de su candidatura “natural” al CSNU, justamente, su adhesión histórica al multilateralismo político, una obediencia considerada inquebrantable a los principios del derecho internacional y una orientación que puede ser considerada obsesiva en favor de la solución pacífica de controversias interestatales, lo que en determinadas circunstancias puede resbalar hacia el inmovilismo (pero que también puede reflejar la ausencia de condiciones materiales objetivas para la “proyección exterior del poder” y la falta de interés, en la sociedad nacional, para “aventuras” externas). Todos esos factores explican la fuerte defensa emprendida por la diplomacia brasileña de la legitimidad de la ONU para la solución de cualquier conflicto de naturaleza política entre Estados, bien como el recurso exclusivo a la cooperación política y a los mecanismos de seguridad colectiva. En una palabra: todo debe ser hecho por la ONU, ninguna iniciativa debe ser tomada en ausencia de la ONU o en contraposición a sus pronunciamientos, considerados emanaciones del derecho internacional.

En el plano más general de la gobernanza política mundial, Brasil tiende a adherirse a los esquemas existentes de cooperación, sean en el Consejo Económico y Social de la ONU o en las agencias especializadas encargadas de aspectos globales o sectoriales del desarrollo económico y social. Delante de determinadas cuestiones que pueden amenazar la seguridad y la paz, Brasil tiende también a enfatizar las raíces “sociales” de los conflictos, proponiendo la justicia y el desarrollo como remedios casi universales para su solución. El multilateralismo y las acciones colectivas bajo la égida de la ONU son apuntadas como el mejor camino para la gobernanza global, sin perjuicio de la cooperación regional, también privilegiada en su versión sudamericana, desde hace casi dos décadas. Esquemas informales de diálogo y concertación —como los grupos *ad hoc*— son vistos como útiles, pero no como sustitutos legítimos de los foros multilaterales.

En el plano bilateral, hace muchos años que Brasil es un donante líquido de ayuda oficial al desarrollo (AOD), habiendo instituido sus mecanismos de cooperación —en especial por medio de la Agencia Brasileña de Cooperación, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores— en complemento a los canales multilaterales y plurilaterales que también procura desarrollar. En vista de los limitados recursos financieros, Brasil tiende a favorecer esquemas trilaterales de ayuda y cooperación, que incluyen la prestación de servicios técnicos con financiación de países o agencias dotadas de recursos adecuados. La cooperación bilateral tiende a concentrarse en socios

privilegiados: países vecinos más próximos de menor desarrollo relativo, la comunidad africana de lengua portuguesa y Timor Oriental. En ese caso, la cooperación con países ricos también es buscada, por medio de esquemas innovadores que potencien los recursos disponibles.

Más importante para la actual diplomacia brasileña son las iniciativas *ad hoc* tomadas en la dirección de socios selectivos, comenzando por el IBSA, el foro de consulta y coordinación que reúne a India y África del Sur y que ha asumido cada vez más compromisos de cooperación técnica, inclusive en beneficio de terceras partes (como pueden ser la Autoridad Nacional Palestina, o muchos países pobres, como Haití o Timor). Los foros de concertación y diálogo con los países árabes y africanos, incluyendo todos los países sudamericanos por iniciativa expresa brasileña, también tienen ese objetivo de extenderse más allá del comercio y de los intercambios de tipo económico (como inversiones directas o esquemas de financiación conjunta o *joint-ventures* privadas), para alcanzar la cooperación técnica gubernamental. No existe un balance independiente sobre todas esas iniciativas, que pueden comprometer recursos razonables —en comparación con el modesto presupuesto brasileño de cooperación— pero la lista de proyectos por lo menos concebidos e iniciados puede ser significativa.

El activismo diplomático también ha sido ejercido en diferentes líneas de actuación en la propia región sudamericana, aunque con bastante menos éxito del inicialmente esperado, en vista de las grandes inversiones materiales y diplomáticas realizadas y la diversidad de acciones ya iniciadas. La intención sería claramente restringir los esfuerzos de cooperación en el ámbito sudamericano, aunque algunas iniciativas también hayan sido intentadas en dirección a América Central y el Caribe. México —que contribuyó para ese “viraje” sudamericano de la diplomacia brasileña, al decidir unir su destino a los EEUU, al inicio de los años 1990— es generalmente visto, aunque no oficialmente, como un competidor por prestigio y liderazgo en América Latina, además de un posible opositor al proyecto brasileño de admisión como miembro permanente del CSNU. El proyecto de una “Comunidad Sudamericana de Naciones”, que debería ser la base política e institucional de los programas de integración física y liberalización comercial en la región, no fue llevado a cabo, habiendo sido sustituido —por iniciativa de Venezuela— por una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyos perfiles Brasil no consiguió definir según su modelo original.

Las iniciativas sudamericanas, junto con las demás acciones en la dimensión Sur-Sur, deberían servir, justamente, de *test-case* para el ejercicio del liderazgo regional brasileño, con pretensiones de extensión al plano global, siempre



en un sentido alternativo a las modalidades tradicionales de cooperación política, generalmente dominadas por los países más ricos. Después de cinco o seis años de activismo diplomático, los resultados de esas acciones aún deben ser evaluados con cuidado, separando ganancias efectivas de la retórica diplomática, siempre optimista o unilateral en términos de balance y presentación. Muchas iniciativas, en todo caso, pueden presentar plazos diferenciados de maduración, al lado de los flujos inmediatos de comercio, siempre más visibles en el corto plazo. La línea Sur-Sur y el carácter estratégico de América del Sur deben, en todo caso, continuar asumiendo un papel preponderante en la agenda diplomática de Brasil.<sup>14</sup>

## Brasil y el orden social internacional

El orden económico internacional está caracterizado por las asimetrías de desarrollo entre los países que lo componen, proceso resultante de la “gran divergencia” que ha tenido lugar en los últimos dos o tres siglos entre economías de alta y de baja productividad. Actualmente, cuando las teorías de la “explotación” o las tesis sobre el “intercambio desigual” ya están completamente desacreditadas —por su inconsistencia teórica o su total contradicción con la propia realidad histórica—, lo que se requiere es que los países en desarrollo se inserten en ese nuevo orden económico internacional del capitalismo globalizado sin cualquier camisa de fuerza ideológica, como las del pasado, que los hacían tratar a las multinacionales como amenazas a la soberanía estatal, imponiéndoles, en consecuencia, controles y restricciones que ya no se justifican en estos tiempos del “fin de la geografía” y de la globalización como oportunidad, no como riesgo.

No obstante los notables progresos registrados en las dos últimas décadas, en términos de avances en la interdependencia económica mundial, no sería superfluo recordar que continúa siendo inexistente cualquier regulación multilateral de las inversiones extranjeras, lo que constituye, sin duda, una de las más notorias fallas del sistema económico multilateral. Los países recurren a los famosos acuerdos bilaterales de protección y de promoción de las inversiones extranjeras (APPIs) o disponen, entre ellos, de reglas de adhesión voluntaria que liberalizan ampliamente esos flujos, de acuerdo con la cláusula del tratamiento nacional (como en los códigos existentes en la OCDE). Brasil, que siempre acogió los capitales extranjeros, firmó más de una docena de

14. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, IBRI: año 49, n° 1, Brasília, 2006, pp. 95-116.

esos instrumentos bilaterales, pero ninguno entró en vigor, por temor de que disminuyeran su capacidad de regular políticas públicas en un sentido “desarrollista”. Así, a pesar de las nuevas configuraciones de la economía mundial, con el surgimiento de emergentes dinámicos, la diplomacia económica del país continúa ostentando poca disposición en pro de una mayor liberalización en el seno de la OMC, sobre todo en aquellos sectores en los cuales se supone que su capacidad competidora es baja (servicios, sectores industriales punta, inversiones y propiedad intelectual).

La razón de las vacilaciones de Brasil (y de otros países en desarrollo) de cara a propuestas más amplias de apertura es el temor a que ésta pueda resultar en la profundización de esas asimetrías; sobre todo porque la agenda de “graduación”, tal como es planteada por los países ricos, viene condicionada a la contrapartida de que los emergentes deben pagar un precio por la reducción del proteccionismo agrícola y la mayor apertura de los mercados avanzados, con la reducción de sus propias barreras al comercio de productos industriales, a los servicios y a las inversiones. Para muchos países en desarrollo, las asimetrías son típicas distorsiones derivadas de los mercados libres, que sólo pueden ser corregidas por “adecuadas políticas públicas”, de tipo sectorial (generalmente industrial, pero también apoyadas en una política comercial de tipo proteccionista). Brasil tuvo un relativo éxito en sus políticas “sustitutivas”, que movilizaron, justamente, ese tipo de instrumento; pero a partir de cierta etapa de su proceso de desarrollo, las mismas políticas que habían sido responsables del ascenso de su capacitación industrial, llevaron, en combinación con choques externos y con graves descontroles en el plano fiscal, al estancamiento de su crecimiento económico: el proteccionismo exacerbado generó distorsiones en el perfil distributivo de la población y varias debilidades en la competitividad externa de la industria brasileña.

No debería haber, en rigor, ninguna razón para insistir en políticas de claros efectos distorsionadores en el plano industrial y en su impacto social; pero persiste una adhesión política a viejas prácticas del pasado, como, en el ámbito multilateral, la defensa contumaz de la manutención, para el país, del tratamiento preferencial a los países en desarrollo, de nítido perfil oportunista. Las llamadas asimetrías estructurales podrían ser vistas, en esa perspectiva, más como una oportunidad para una mayor inserción de esos países en el sistema internacional, que como un impedimento a esa integración, en la medida que ellas son, en cierto modo, “ventajas comparativas” que pueden ser movilizadas a su favor en un mundo caracterizado por la alta movilidad de los factores de producción, en todos los niveles y direcciones. Los fenómenos de “outsourcing” y de “off-shoring” representan dos aspectos, justamente, de esos procesos de intensa deslocalización de la producción que están beneficiando

intensamente a países como China e India, que decidieron inserirse de modo más activo en las corrientes dinámicas de la globalización capitalista.

El orden multilateral comprende, también, proyectos y programas de cooperación económica multilateral que buscan reducir los inmensos *gaps* de desarrollo que aún caracterizan al mundo. Existen dudas fundadas sobre si la ayuda exterior promueve, de hecho, el desarrollo; o si ella, al contrario, disminuye las oportunidades de un país pobre para alcanzar su propio estilo de crecimiento y de inserción económica internacional, en base a estímulos de mercado, generalmente basados en el comercio, más que en base (o en sustitución a) programas de ayuda exterior. Brasil, por ejemplo, se convirtió en una potencia industrial gracias a las iniciativas de sus emprendedores nativos, a los aportes voluntarios de inversiones extranjeras y al papel inductor del Estado; los dos primeros básicamente guiados por los retornos de mercado, habiéndose dado la cooperación bilateral con países avanzados esencialmente en el capítulo de la formación de recursos humanos.

No se quiere, con esto, decir que la creencia en la cooperación internacional sea una ilusión, una vez que la cooperación técnica puede representar una contribución extremadamente benéfica precisamente para los países menos capacitados; pero el hecho es que el proceso de desarrollo debe tener bases genuinamente endógenas, de lo contrario no sería capaz de generar efectos inductores extensivos al resto de la economía y de la sociedad como un todo. Una demostración práctica del carácter meramente subsidiario de la AOD sería el hecho de que, después de varias “décadas del desarrollo” oficialmente patrocinadas por la ONU, además de los inmensos aportes financieros transferidos a los países africanos a lo largo de esas décadas, muy pocos países en desarrollo hayan conseguido efectivamente dejar atrás su antigua condición “subdesarrollada” para mantener un proceso sostenido de crecimiento económico y de transformación estructural, con distribución social de los beneficios de ese crecimiento. Aquellos países que lo hicieron —pocos, en realidad—, en absoluto debieron su desarrollo a la cooperación exterior.

Cualquiera que sea el juicio intelectual —y práctico— que se pueda tener sobre los modestos resultados de la ayuda al desarrollo, el hecho es que la comunidad internacional firmó, en 2000, un compromiso formal con los “Objetivos del Milenio”, un conjunto de ocho grupos de objetivos que deben ser alcanzados antes de 2015, en el sentido de reducción de la pobreza, de las desigualdades sociales y de género, de acceso a medios básicos de vida y de salud y educación. No es seguro que los Objetivos del Milenio sean alcanzados por la mayoría de los países a los que se destinan. El mayor problema no está exactamente en la falta de financiación para alcanzar esos objetivos, aunque éste

pueda ser también un problema en el suministro de medicamentos básicos y servicios esenciales en países que carecen de las más elementales estructuras de Estado. La cuestión es precisamente ésta: varios de los países-objetivo de las metas entraron en una línea de desestructuración de los servicios públicos esenciales que los califican para figurar en la categoría de “Estados fallidos”, en un momento en que varios de los países donantes pueden estar pasando por una situación de retracción que ya fue identificada como *donors fatigue*. En otros términos, la cuestión de la crisis de la ayuda oficial puede no ser más una simple cuestión de dinero —aunque esto también pueda estar en el origen— o de recursos materiales venidos de fuera; sino de una evaluación realista en cuanto a las carencias de gobernanza en los propios países objeto de la ayuda. Muchos de ellos, en especial los africanos, están prácticamente viviendo de la asistencia pública internacional, cuando no sucede que esos recursos son en parte desviados por elites poco comprometidas con la causa del desarrollo nacional.

La diplomacia brasileña se comprometió recientemente, al más alto nivel —es decir, con la participación del propio presidente—, en un ambicioso programa mundial de reducción del hambre y de la pobreza extrema, con modestos resultados en la práctica. En realidad, no existe propiamente una carencia de programas oficiales de lucha contra el hambre, y los medios de financiación no son, exactamente, el obstáculo principal a tal programa. El problema está en hacer *more of the same*, o sea, intentar tornar factible la movilización multilateral a favor de los países más pobres según líneas más que tradicionales de acción, que suponen, por un lado, la colecta de fondos y, por otro, su encaminamiento a los “necesitados”. Diversos economistas ya redujeron las expectativas en relación a este tipo de acción que tiende a recrear las mismas estructuras de dependencia de esos países de la ayuda exterior. El camino correcto sería el cambio estructural de esas economías y su integración plena en los circuitos del comercio internacional, para lo que los países desarrollados, en primer lugar las ex-potencias coloniales europeas, deberían imperativamente abrir sus mercados y eliminar los aspectos más nefastos de la política agrícola común: los subsidios a la producción interna y las subvenciones a las exportaciones.

En todo caso, la línea seguida por la diplomacia brasileña actual —por lo menos, aquélla que está bajo la influencia de los consejeros partidarios de la presidencia— parece, a veces, más próxima a las ideas y propuestas del Forum Social Mundial —con acusaciones a la “globalización asimétrica”— que a las líneas de acción discutidas en el Forum Económico Mundial, en Davos. No se buscan apenas nuevos mecanismos de financiación —dichos “innovadores”, si no varios obligatorios, como tasas adicionales sobre los

billetes aéreos, a falta de la famosa Tasa Tobin— para sustentar nuevas acciones de combate al hambre y a la miseria en el mundo, como se proponen los mismos mecanismos burocráticos —por intermediación de la ONU y de sus agencias especializadas— para implementar, por vía estatal, las acciones decididas en círculos a veces restringidos de países. Las intenciones son las mejores posibles, pero los proyectos son en muchos casos redundantes y coincidentes con otros programas ya en curso en el ámbito de las Naciones Unidas, sin mencionar la cuestión de la administración correcta de los recursos así canalizados, delante de los diversos problemas de desvíos ya registrados<sup>15</sup>.

La diplomacia tradicional brasileña y la mayor parte de los economistas tienen plena conciencia de que las soluciones prácticas para los problemas seculares de desarrollo pasan por la ampliación del comercio, en primer lugar por el acceso sin impedimentos a los mercados desarrollados, así como por la eliminación de los mecanismos protectores e instrumentos distorsionadores que penalizan a los productores primarios del Tercer Mundo. Como ese tipo de agenda encuentra enormes dificultades para su aceptación e implementación en el campo multilateral —inclusive porque exigiría contrapartidas bajo la forma de la abertura del propio mercado brasileño en los mercados de servicios e inversiones— lo más probable es la continuidad de la lenta integración de los países en desarrollo en la economía mundial, con la preservación paralela de las acciones de la diplomacia brasileña en el ámbito Sur-Sur y en el ámbito regional y bilateral. No es seguro que esas iniciativas tengan más éxito que la agenda tradicional de las organizaciones intergubernamentales, pero contribuyen, en todo caso, a consolidar el prestigio de la diplomacia brasileña junto a una amplia gama de socios del mundo en desarrollo.

### **Conclusiones. Modelando el nuevo orden mundial: el papel de Brasil**

Brasil no tiene grandes demandas de seguridad que deriven de amenazas externas, aunque los militares puedan “descubrir” una serie de amenazas potenciales: Amazonía, plataformas de petróleo *off shore*, guerrilleros vecinos convertidos en narcotraficantes etc. A falta de amenazas creíbles, percibidas o no, resta el papel accesorio que el país podría desempeñar en los esquemas de seguridad internacional bajo la égida de la ONU, hasta aquí de *peace keeping*, pero eventualmente también de *peace making*.

15. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política*, UFPR, n° 20, Curitiba, 2003, pp. 87-102.

Las grandes cuestiones de la conexión exterior de Brasil son, antes de nada, cuestiones de economía; y antes de economía interna que propiamente internacional, como un simple argumento puede demostrar. El ambiente económico internacional, incluso sin la continuidad de la actual fase de bonanza —con el crecimiento sostenido de varios países emergentes, que tienden si no a sustituir, por lo menos a compensar a varias de las antiguas locomotoras del crecimiento mundial, como los EEUU, Japón o Alemania— ofreció y continúa ofreciendo oportunidades a un país capitalista como Brasil (que nunca fue socialista como China, teniendo, por tanto, instituciones de mercado plenamente funcionales, y ni tan nacionalista ni estatizante como India).

Brasil es un país notoriamente carente de inversiones, algo que la economía internacional tiene de sobra para economías que se abren a socios extranjeros. Tampoco existe falta de liquidez en los mercados financieros internacionales, donde la captación y los precios se dan en función de los riesgos percibidos por los proveedores y los riesgos ofrecidos por determinadas economías, algo, por lo tanto, que depende básicamente de ellas mismas. En fin, todas las variables que se puedan concebir en el ámbito económico internacional parecen favorables a Brasil, cabiendo al propio país hacer sus “deberes” en términos de preparación para el crecimiento y el desarrollo sostenido. En una expresión: todas las cuestiones de economía política internacional son, antes de nada, problemas de política económica nacional y es con esa comprensión que debe ser evaluada la discusión.

El problema básico de Brasil, como para la mayoría de los países emergentes, es el del crecimiento económico, capaz de sustentar un proceso de transformación productiva, con vistas a obtener ganancias de productividad que, a su vez, contribuirán para la competitividad de sus productos en los mercados internacionales, produciendo, así, riquezas y empleos internos. El mundo está ayudando de manera excepcional en esa tarea: por primera vez en 30 años, se registra el crecimiento más fuerte en la economía mundial, con tasas en los países emergentes jamás igualadas por cualesquiera otras economías, salvo en cortos periodos sin continuidad o consistencia. Desgraciadamente, Brasil y América Latina crecen muy poco, por debajo de la media mundial y tres veces menos que los emergentes más dinámicos. Esta modestia en el ritmo de crecimiento se produce a pesar de los precios más altos en las *commodities* exportadas por la región —que es, como se sabe, abundante en recursos naturales— y de gran demanda exterior por esos productos (lo que confirma, una vez más, que puede haber una “maldición” en la dependencia de recursos naturales).

El bajo crecimiento de Brasil y de América Latina, se da también a pesar de la mayor disponibilidad de capitales de riesgo y de la menor vulnerabilidad

financiera externa: ¿sería la región, de hecho, inmune a nuevas crisis? Por un lado, las reservas internacionales de esos países nunca fueron tan altas —para algo sirvieron las crisis financieras de los años 1990— y, por otro, los tipos de interés y *spreads* cobrados en los préstamos y lanzamientos de bonus internacionales de esos países también se sitúan en niveles históricamente bajos, no necesariamente debido a la nueva oleada de “confianza irracional” de los mercados financieros en esos países, sino porque hay, de hecho, abundancia de liquidez en esos mercados.

¿El qué explicaría, entonces, las bajas tasas de crecimiento de Brasil y de gran parte de sus vecinos? (Algunos de los países que están creciendo, a ejemplo de Argentina y Venezuela, lo hacen en razón de la recuperación y de la salida de crisis ocurridas en el período reciente, o debido a la demanda elevada, impulsada por gastos estatales, en el caso de los ingresos del petróleo.) Básicamente, en virtud del bajo nivel de las inversiones productivas, resultado de un “desahorro estatal” visible en el caso brasileño —con una carga fiscal igual a la de países desarrollados, para una renta per capita seis veces menor— y de desequilibrios fiscales que lanzan dudas a los ojos de los inversores privados, sobre las perspectivas futuras de crecimiento, teniendo en cuenta las trayectorias de la deuda interna y de los intereses reales. O sea, a pesar de que la estabilidad macroeconómica, duramente conquistada en el pasado reciente, haya permitido crear los *good fundamentals*, las percepciones de riesgo aún están presentes, lo que limita el volumen total de inversiones<sup>16</sup>.

Cabe descartar aquí los factores tradicionalmente invocados para justificar las bajas tasas de crecimiento en la economía brasileña, que serían la amenaza de estrangulamiento externo en función de los desequilibrios del cambio y de la famosa volatilidad de los capitales especulativos. Los capitales financieros son, por definición, volátiles, y no hay nada que se pueda hacer en cuanto a eso, ya sea una gran economía desarrollada, sea una pequeña economía en desarrollo. Esos capitales se mueven continuamente, de lo que son prueba los movimientos de cambio continuos entre las principales monedas de reserva internacionales. Por otro lado, el cambio nunca estuvo tan apreciado en Brasil —una tasa muy superior a la registrada en los tiempos de la banda de cambio administrada (1995-1998)— y, sin embargo, no cesan de crecer, año tras año, las exportaciones brasileñas. En cuanto a la volatilidad, una cosa debe ser aclarada: es, en realidad, inherente a la naturaleza de los capitales “especulativos”, pero sólo produce efectos nefastos cuando la política económica es, a su vez, volátil, lo que suele ocurrir de manera mucho más frecuente en los países latinoamericanos, sobre todo en virtud de desequilibrios presupuestarios, que se traducen en crisis fiscales.

16. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Duro de crescer: obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil”, *Espaço Acadêmico*, año 7, n° 76, septiembre de 2007. En: <http://www.espacoacademico.com.br/076/76pra.htm>

Caracterizada, por lo tanto, la naturaleza interna de los problemas brasileños de crecimiento y de “volatilidad”, cabría examinar cuáles serían, entre los factores de crecimiento de los BRICs —entre los que Brasil está incluido, *malgré lui*, esto es, pese a ser el atrasado del pelotón—, las causas del desempeño modesto de su economía. Entre los factores endógenos de crecimiento siempre pueden mencionarse: el adecuado abastecimiento de insumos básicos, de los cuales Brasil parece adecuadamente provisto; energía barata y abundante; mano de obra suficiente, barata y adecuada, es decir, adiestrada; infraestructura de transportes y comunicaciones a la altura de las necesidades de los agentes privados; mercado de capitales funcional, líquido y a costes razonables; poder judicial expedito o instrumentos ágiles de solución de disputas (lo que puede significar arbitraje privado), lo que representa bajos costes de transición; reglas del juego estables, transparentes y con el mínimo de intrusión posible por parte de los “rentistas” siempre existentes en el sector público, en sus varios niveles. Con relación a esos factores, sabemos que Brasil padece terriblemente de deficiencias notorias en varios de ellos, comenzando por la tributación excesiva y por la intervención exacerbada del Estado en la vida de los agentes económicos privados (y no sólo por el lado fiscal, sino burocrático también).<sup>17</sup>

Esas deficiencias por el lado regulador, tributario, burocrático, por las carencias de infraestructura y de mano de obra competente y competitiva —sea por el lado de los salarios, sea por el lado de la productividad— y por otros factores que están, en la mayor parte, vinculados a las responsabilidades gubernamentales, explican, probablemente, la larga y lenta marcha de Brasil hacia el *investment-grade* en la clasificación de riesgo de las agencias mundiales de *rating*.

No obstante ese lado positivo cabe registrar que, en el contexto de las nuevas configuraciones de la economía mundial, con la ascensión fulgurante de China en casi todos los grandes mercados de importancia seguida de cerca por India y algunos otros socios (tanto ricos, como en desarrollo), Brasil aparece como un *small player* en el escenario económico y estratégico internacional, en vista de su modesta capacidad de influenciar decisivamente cualquier proceso o evento dotado de impacto mundial. Eso no disminuye sus oportunidades de integrar un posible G-13, en caso de que éste se forme en algún momento en los próximos años. Pero la pregunta sería: ¿desea Brasil integrar tal club restringido, en vista de los cambios inevitables que eso implicaría para su actual condición de país en desarrollo?

17. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Pequeno manual prático da decadência (recomendável em caráter preventivo...)”, *Digesto Econômico*, pp. 38-47.



---

# LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA DE 1993 A 2007

MIRIAM GOMES SARAIVA\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Cooperación Sur-Sur; política exterior brasileña; América del Sur; regionalismo y multilateralismo; 1993-2007; MERCOSUR; Sudáfrica, India, China, Rusia*

## RESUMEN

*El objetivo de este artículo es analizar las dos vertientes de la cooperación Sur-Sur adoptadas por la política exterior brasileña entre 1993 y 2007. Por un lado, el artículo examina la política exterior brasileña en América del Sur: el MERCOSUR y la cooperación sudamericana en términos más generales que, dentro del arco de las actuaciones externas del país, es el tipo de cooperación Sur-Sur considerada como prioritaria. Por otro lado, también dedicará algunas reflexiones a la cooperación de Brasil con otros países considerados emergentes y system-affecting, en otros continentes, como es el caso de Sudáfrica, India, China y, en diferente medida, Rusia. El artículo parte de la base teórica de que Brasil mantiene un comportamiento multifacético propio de potencias medias, en función de los condicionamientos externos y el margen de autonomía de este país.*

---

\* Miriam GOMES SARAIVA es profesora e investigadora de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Es Doctora por el Instituto Universitario Ortega y Gasset/Universidad Complutense de Madrid y realizó un post-doctorado en el Instituto Universitario Europeo. Traducción: Víctor García Guerrero.

## ABSTRACT

*The aim of this article is to analyze the two sides of South-South cooperation adopted by Brazilian foreign policy between 1993 and 2007. On the one hand the article examines Brazilian foreign policy towards South America: MERCOSUR and South American cooperation in broad terms, which within the wide range of Brazil's external relations it is the type of South-South cooperation that the country considers the priority. On the other hand, this paper reflects on Brazilian cooperation with other emerging and system-affecting countries that belong to other continents, such as South Africa, India and China, and in a different level, Russia. The article is based on a theoretical framework that identifies a medium power's multilayered behavior in terms of external conditionality and autonomy margin.*

## RESUMO

*O objetivo do artigo é analisar as duas vertentes da cooperação sul-sul adotadas pela política externa brasileira entre 1993 e 2007. Por um lado, o artigo examina a política externa brasileira frente à América do Sul: o Mercosul e a cooperação sul-americana em termos mais gerais que, dentro do arco das atuações externas do país, é o tipo de cooperação sul-sul identificada como prioritária. Por outro lado, dedicará também algumas reflexões para a cooperação do Brasil com outros países considerados emergentes e system-affecting, em outros continentes, como é o caso da África do Sul, Índia, China e, em diferente medida, da Rússia. A base teórica na sobre a qual o artigo repousa é a identificação de um comportamento multifacetado próprio de potências médias por parte do Brasil, em função dos condicionamentos externos e da margem de autonomia por ele experimentados.*

## Introducción

En los años setenta, varios países consiguieron que su industria creciese aceleradamente, lo que coincidió con un intento de liderazgo regional e internacional, así como con la reivindicación de un nuevo orden internacional. La cooperación Sur-Sur entró en la agenda de las políticas exteriores tanto de Estados *system-affecting* (que tienen recursos suficientes y que, junto a una actuación internacional activa, pueden marcar la pauta de ciertos asuntos de

la política internacional) como de los países considerados más recientemente como “grandes mercados emergentes”<sup>1</sup>. En el caso de Brasil, aunque el país hubiese actuado históricamente en marcos multilaterales de cuño tercermundista, es a partir de 1993, con la presidencia de Itamar Franco, cuando el país comienza a buscar un nuevo tipo de cooperación Sur-Sur en el marco de un nuevo orden internacional caracterizado por acciones más aisladas de la dimensión norte-sur o por la volatilidad de las alianzas organizadas en la defensa de temas específicos. Según LIMA<sup>2</sup>, países como Brasil adoptan un comportamiento internacional de naturaleza multifacética con el que buscan, al mismo tiempo, beneficiarse de las posibilidades del sistema internacional, cambiando sus prioridades para favorecer a los países del Sur, y actuar en el contexto regional con una perspectiva de hegemonía. Así, con estrategias de acción, tónicas y protagonismos diferentes, entre 1993 y 2007 la diplomacia brasileña trató de poner en práctica tanto la cooperación Sur-Sur tradicional con sus vecinos del continente sudamericano, como con países considerados potencias regionales con relativa relevancia internacional.

Este artículo pretende analizar las dos vertientes posibles de la cooperación Sur-Sur adoptadas por la política exterior brasileña desde 1993 a la actualidad. Por un lado, se analizará la política exterior brasileña en Sudamérica: el MERCOSUR y la cooperación sudamericana en términos generales que, en el conjunto de la acción exterior del país, es el tipo de cooperación Sur-Sur considerada como prioritaria. Por otro lado, se harán algunas reflexiones sobre la cooperación de Brasil con otros países considerados emergentes y *system-affecting*, en otros continentes, como es el caso de Sudáfrica, India, China y, por qué no, Rusia.

### **Variables que intervinieron en la formulación de la política exterior**

En la década de los noventa, el mundo asiste al fin del bipolarismo y aparece un nuevo orden de carácter occidental. En el campo político, este orden aboga por unas normas internas comunes identificadas con el pluralismo democrático para todas las sociedades. En el campo económico, el paradigma liberal pasó a ser tanto el marco de referencia de la economía internacional como

1. A partir de escritos de R. KEOHANE, LIMA, Maria Regina Soares de: “A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 48, n° 1. Brasília, Ibri, 2005, ofrece estas dos interpretaciones para países como Brasil e India.

2. LIMA, Maria Regina Soares de: “A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise”, *Contexto Internacional* Año 6, n° 12. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic. 1990, p. 17.

el orientador de la ejecución de políticas de ajustes en los Estados. En términos productivos, la transnacionalización progresiva que ganó impulso con los avances tecnológicos actuó como parte de este proceso. Este nuevo orden puso en una situación comprometida a los países del sur, pero también les dio diferentes opciones de inserción. De este grupo de inconvenientes y opciones de inserción, tres aspectos tuvieron un impacto mayor sobre la formulación e implementación de la política exterior brasileña y de su opción por la cooperación Sur-Sur.

Con relación al liberalismo económico, en el caso brasileño la competencia global por mercados e inversiones puso al país ante la necesidad de buscar una reinserción competitiva en la economía internacional. Aunque el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones hubiese sido superado, el éxito del crecimiento económico había generado la organización de sectores desarrollistas y proteccionistas fuertes y estables, además de favorecer la aparición de una estructura industrial diversificada. A partir de esta dicotomía, desde el inicio de la década de los noventa se da en Brasil un cierto equilibrio entre un pensamiento liberal reciente y otro más nacionalista y desarrollista que conviven en la discusión sobre los rumbos de la estrategia de desarrollo que debe ser adoptada. Esto llevó, en la práctica, a un proceso de “liberalización condicionada”<sup>3</sup>. El paradigma estructurador de la economía nacional cambió y se pusieron en práctica características propias del liberalismo, aunque fuese de forma gradual y discontinua.

En términos productivos, la transnacionalización progresiva actuó como parte de este proceso. El peso del avance tecnológico como variable de la producción creó un abismo todavía mayor entre los países más o menos desarrollados. El nuevo escenario multilateral modificó la inserción internacional de los países menos desarrollados con geometrías variables en la composición de los grupos de actuación en la esfera internacional.

La defensa de la democracia como hoja de ruta para las nuevas formas de inserción y adecuación internacionales sugeridas para los países emergentes también tuvo consecuencias en el caso de la política exterior brasileña. La aceptación de la universalidad del valor de la democracia occidental actuó como mecanismo de adhesión a la idea básica de Occidente de defensa del régimen democrático y funcionó como canal para nuevos espacios de actuación. En el

3. VEIGA, Pedro da Motta: *O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição*, En: *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Munk Centre/ Inter-American Dialogue, March, 2002 (documento de divulgación 13), p. 18.

continente sudamericano, el fin de la Guerra Fría, la reducción de las opciones valorativas disponibles, y la distensión y la solución de los conflictos centroamericanos, contribuyeron para que la Organización de Estados Americanos (OEA) reforzase su posición y reformulase su estructura, funciones y objetivos. Trató de adaptarse a la nueva dinámica de las relaciones interamericanas trazándose objetivos como la defensa de la democracia, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, y una nueva concepción de la seguridad hemisférica. Con base en este nuevo papel, la OEA refinó sus definiciones de democracia y no-intervención, y puso en marcha una serie de iniciativas para protegerla. Según VILLA,<sup>4</sup> “el impacto de una visión emergente del mundo se reveló para los formuladores de la política exterior brasileña [...] como una hoja de ruta cognitiva para aumentar las ganancias relativas en la región sudamericana en aspectos como integración regional y desarrollo, agenda de seguridad regional e imagen política regional”. En el nuevo planteamiento de la diplomacia brasileña, adoptar como marco normativo la defensa de la democracia facilitaría el cumplimiento de las metas de desarrollo del país. Esto favoreció una cierta inflexión en la tradición no-intervencionista de la política exterior brasileña para ajustarse a los nuevos modelos de la política internacional.

Por último, la opción por el regionalismo, que se expresa en formas superficiales de cooperación entre países pero también en experiencias más profundas de unión aduanera o incluso en la constitución de un mercado común, fue una opción importante de inserción exterior. El proceso de liberalización de la economía internacional y de apoyo a los principios democráticos convivió con la recuperación y el avance de las experiencias de integración regional. En términos internacionales, el regionalismo desempeñó un papel importante en un nuevo modelo de integración adaptado al modelo económico liberal, considerado como una forma de aumentar la competitividad económica y de enfrentar desafíos y presiones tanto internas como externas resultantes de la economía globalizada.

En el ámbito iberoamericano, las experiencias de integración regional avanzaron por medio de marcos subregionales. En los años noventa se recuperaron procesos de integración ya existentes y se creó el MERCOSUR. Estos nuevos bloques, a diferencia del modelo de integración propuesto por la CEPA en los años cincuenta, se caracterizan por la apertura hacia el exterior a través de la liberalización de las economías y, al mismo tiempo, tratan de

4. VILLA, Rafael: *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*. Trabajo presentado en el 4º Encontro Nacional da ABCP. Río de Janeiro, PUC-Rio, 21-24/jul. 2004, p. 6.

hacerse más atractivos para el capital externo. En el campo político, en 1986 se formó el Grupo de Río que se desarrolló durante la década de los noventa incorporando a nuevos miembros y actuando como un foro alternativo de proposición de políticas para los países iberoamericanos.

A nivel doméstico, la crisis de la estrategia de desarrollo, los problemas de inflación de comienzos de la década, así como la amenaza de marginalización de la región con relación al comercio internacional y los flujos financieros, hizo que los agentes económicos decidiesen buscar soluciones de desarrollo e inserción exterior a través del proceso de integración. La integración regional entendida como un canal de inserción en la economía internacional se convirtió en un mecanismo importante en el marco de las acciones externas brasileñas.

### **Trazos generales de la política exterior**

A comienzos de los años noventa, varios países de la región transformaron sus políticas exteriores como consecuencia de los cambios ocurridos a nivel doméstico e internacional. En el caso de Brasil, las modificaciones en su política exterior no se dieron de forma abrupta o lineal. La trayectoria interna de avances y retrocesos en las transformaciones económicas, así como el fuerte predominio del Itamaraty (como es conocido el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasil) y sus tradiciones en el proceso de formulación de la política exterior, hicieron que el proceso fuese más lento. La llegada de Collor de Mello a la presidencia estuvo acompañada por una crisis de paradigma que puso en cuestión los principios de la política exterior adoptados hasta entonces pero que, al mismo tiempo, no fue capaz de consolidar un nuevo conjunto de principios.

El Itamaraty es una corporación fuerte, con una burocracia que históricamente concentra el proceso de formulación de la política exterior. Esta centralización, si tradicionalmente contribuyó para lograr un comportamiento más estable, creó también ciertas dificultades de renovación y adaptación a la nueva realidad nacional (democratización y apertura económica) e internacional. El Ministerio contribuyó de ese modo a las dificultades que tuvo que enfrentar la diplomacia en algunas negociaciones o en la representación de distintos intereses sociales, y también retrasó las inflexiones sufridas por la política exterior.

La crisis de paradigma no dejó espacio para la consolidación de un consenso sustitutivo, pero sí para la aparición de dos corrientes con diferentes visiones sobre la inserción internacional del país y sobre temas de cooperación

Sur-Sur. La primera, de carácter más autonomista, mantuvo más los elementos del paradigma globalista seguido hasta entonces. Defiende una proyección más autónoma de Brasil en la política internacional; tiene preocupaciones de carácter político-estratégico acerca de los problemas Norte-Sur; da más importancia a la pretensión brasileña de participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y busca un papel de más liderazgo brasileño en América del Sur. La relevancia que otorga a la cooperación con países del Sur es evidente.

La segunda, manteniendo las reivindicaciones de la primera, procura dar más importancia al apoyo de Brasil a los regímenes internacionales vigentes. Defiende una inserción internacional del país a partir de una *soberanía compartida* y de la *autonomía por la participación* (en la que los valores globales deben ser defendidos por todos). Persigue un liderazgo más discreto en América del Sur<sup>5</sup>. Por su apoyo a los valores del orden internacional actual, de carácter liberal, los analistas de la política exterior califican a este grupo como el de los “liberales”.

Al gobierno Collor, más liberal, le siguió la administración autonomista de Itamar Franco, y el gobierno de Cardoso intentó conjugar aspectos de las dos perspectivas. La administración Lula, por último, volvió a situar en el eje de la política exterior a la corriente autonomista vinculada a los principios tradicionales de la política exterior.

Un elemento común importante en las dos corrientes, que además actuó como incentivo para la cooperación con países del Sur, fue el mantenimiento, por parte de la diplomacia brasileña, de la concepción de Brasil como un país que debe ocupar un lugar *especial* en el escenario internacional en términos político-estratégicos. En el periodo de Itamar Franco, cuando la política exterior recuperó la preponderancia de sus presupuestos tradicionales de cuño autonomista, se apoyó en una perspectiva que entendía el orden internacional como un escenario de *polaridades indefinidas*<sup>6</sup>. Defendía que la principal potencia, a pesar de su posición destacada de liderazgo, trataría de adaptarse a las necesidades de sus aliados de mayor relevancia y de otros menores, entre los que

5. Sobre el “deseo de autonomía” y la perspectiva de adhesión de Brasil a los regímenes internacionales, ver PINHEIRO, Leticia: “Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, *Contexto Internacional* vol. 22 n° 2. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dez 2000, pp. 305-334.

6. LAFER, Celso y FONSECA JR., Gelson: *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas*. En: FONSECA Jr., G. y DE CASTRO, S.H. Nabuco (org.): *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I. São Paulo, Paz e Terra/Ipri, 1994, pp. 49-77.

estaba Brasil<sup>7</sup>. Como consecuencia de ello, la diplomacia brasileña trató de *desdramatizar* las relaciones con los Estados Unidos, evitando tanto las alianzas incondicionales como los enfrentamientos<sup>8</sup>. En la primera etapa del gobierno Cardoso, la inflexión más relevante fue la aceptación del nuevo concepto de *soberanía compartida*, que se diferencia del concepto clásico de soberanía<sup>9</sup>. Esta concepción parte de la idea de un mundo marcado por valores universales en el que los Estados Unidos estarían sujetos a las normas propias de los regímenes internacionales. En este contexto, los Estados Unidos serían un país con más recursos de poder, pero necesitarían la adhesión de otras potencias para la gestión de este orden. En términos prácticos, la política exterior brasileña mantuvo, con relación a su aliado, un perfil bajo en términos políticos, y divergencias en asuntos tanto de organización del comercio internacional como en los relativos al continente americano.

## Brasil y la cooperación Sur-Sur con América del Sur

En términos de cooperación con países de América del Sur, cabe destacar las iniciativas brasileñas de estructuración de mecanismos de cooperación con los países de la región como un todo y, como principal dimensión de la política de cooperación de Brasil, la relación en el seno del MERCOSUR con especial relevancia para la cooperación Brasil-Argentina.

### La construcción de un liderazgo en la región

La estrategia de construcción de un liderazgo por parte de la diplomacia brasileña en América del Sur fue seguida durante todo el periodo, pero con diferentes grados. Durante el gobierno de Itamar Franco, se intensificó la aproximación a países vecinos ya dentro de los marcos de una cooperación Sur-Sur. La estrategia puede ser caracterizada por lo que MYERS define como “Estado aspirante y hegemónico” en el contexto regional<sup>10</sup>.

7. SARAIVA, Miriam Gomes y TEDESCO, Laura: “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 44, n° 2. Brasília, Ibri, jul./dic.2001. p. 126-150.

8. Ver LIMA, Maria Regina Soares de y HIRST, Mônica: *O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa* En FONSECA, Jr. y DE CASTRO, Nabuco (org.): *Temas de Política Externa Brasileira I* – V.2. São Paulo, Paz e Terra, 1994.

9. SILVA, Alexandra de Mello e: “A política externa em transição: rumo a um novo paradigma?”, *Net Work* vol.8, n° 3. Río de Janeiro, CEA’s/Ucam, jul./set 1999, p. 6.

10. MYERS, D. (1991). *Threat perception and strategic responses of regional hegemon: A conceptual overview* En MYERS, D. (ed.): *Regional Hegemons: Threat perceptions and strategic responses*. Boulder/San Francisco, Westview Press, citado por SENNES, Ricardo U: “Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil”, *Contexto Internacional* vol. 20, n° 2. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic., p. 390.



En términos de cooperación económica, durante el gobierno de Itamar Franco, la perspectiva de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) prevaleció en detrimento del MERCOSUR<sup>11</sup>. En este caso, Brasil ocuparía una posición central de liderazgo del bloque. Pero el proyecto no prosperó.

El modelo de actuación brasileño ante situaciones de crisis en la región fue el de no-intervención, lo que se basaba en preceptos tradicionales de la diplomacia brasileña en términos de concepciones de la seguridad internacional y de conceptos clásicos de la política internacional que se mantuvieron a pesar de todos los cambios ocurridos en la escena internacional. En el seno de la OEA, la postura brasileña fue la de defender una posición menos intervencionista.

En lo que tiene que ver con la interacción con los Estados Unidos en temas de cooperación política en América del Sur, no había coincidencia de opiniones y, por tanto, no se consideraba la posibilidad de construir alguna actuación concertada de largo plazo. Pero a causa de la *desdramatización* de las relaciones, Brasil tampoco buscó enfrentamientos<sup>12</sup>.

Durante el mandato de Cardoso, la diplomacia inició una modesta revisión del comportamiento brasileño ante la región. Trató de construir su liderazgo en la zona a partir del binomio seguridad y estabilidad democrática, estableciendo vínculos fuertes con los países vecinos y actuando como mediador en situaciones de crisis cuando fuera requerido para ello. A partir del apoyo a los regímenes internacionales, la aceptación de la idea de la democracia como valor universal ayudó a que la diplomacia brasileña estableciese un consenso en torno a la vinculación entre democracia, integración regional y perspectivas de desarrollo nacional<sup>13</sup>. Así, sin renunciar a los principios de no-intervención, trató de incluir en su agenda la defensa de la democracia, y actuar ante cada caso de crisis.

En el campo económico, la idea de formar el ALCSA fue abandonada. Al mismo tiempo, en lo que afecta a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que proponían los Estados Unidos, la diplomacia brasileña puso obstáculos, dando preferencia a experiencias sub-regionales. Por otro lado, se inició el movimiento de construcción de una comunidad sudamericana de

11. CERVO, Amado (1998). "Multilateralismo e integração: evolução do pensamento diplomático brasileiro", *Ciclos*, Año VIII, n° 14-15. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/UBA, 1er. Semestre 1998, pp. 205-226.

12. SENNES, Ricardo U: *Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil*, op. cit., p. 404, explica cómo potencias medias como Brasil buscan, en general, establecer relaciones bilaterales de perfil bajo con las grandes potencias para mantenerse libres de su influencia en asuntos tanto internos como regionales.

13. Ver VILLA, Rafael: *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*, op. cit.

naciones, de carácter más político e incluyente que el proyecto del ALCSA. En 2000 tuvo lugar la primera reunión de los países sudamericanos en Brasilia con vistas a formar la Comunidad Sudamericana de Naciones, donde las principales ideas discutidas fueron la integración económica y de infraestructuras de la región, así como el refuerzo de los regímenes democráticos.

En el gobierno Lula, con el fortalecimiento de la corriente autonomista, la construcción de un liderazgo en la región se ha defendido con más vigor; se quiere profundizar en la línea que ya se había seguido en la gestión de Cardoso, pero de forma más activa. La diplomacia brasileña incluyó en su agenda un proyecto más claro de construcción de un liderazgo regional vinculado a la seguridad regional, la defensa de la democracia, los procesos de integración regional, y a las perspectivas de desarrollo nacional.

Los ejemplos más relevantes de la diplomacia brasileña como mediadora en situaciones de crisis fueron, en primer lugar, la propuesta de formación del Grupo de Amigos de Venezuela con el objetivo de seguir de cerca el conflicto entre el gobierno venezolano y la oposición en la cuestión del plebiscito (y después en la crisis entre Venezuela y Colombia). A continuación, trató de asumir el papel de mediador entre el gobierno de Hugo Chávez y los países de la región. La tentativa brasileña de apaciguar la situación ecuatoriana al margen de la OEA también fue importante. Por último, la mediación que la diplomacia presidencial brasileña trató de ejercer en la crisis boliviana.

La participación brasileña en las Fuerzas de Paz de Haití también está vinculada con las iniciativas brasileñas para consolidar su liderazgo en la región y reforzar la cooperación Sur-Sur. En este caso, Brasil lidera una fuerza de imposición de paz de la ONU compuesta por tropas de varios países de la región. La posición brasileña de mediador y líder de una fuerza de imposición de paz supone ya una adecuación a los nuevos parámetros del orden internacional cuando se compara con la idea de no-intervención aplicada plenamente en términos históricos. Según el ministro Celso Amorim, “Brasil siempre abogó por la no-intervención en los asuntos internos de otros Estados [...] pero [...] el precepto de la no-intervención debe ser contemplado a la luz de otro precepto, basado en la solidaridad: el de la no-indiferencia”<sup>14</sup>. Es basándose en esta fórmula como la diplomacia ha desempeñado un papel activo en la solución de crisis regionales<sup>15</sup>.

14. Citado por OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de: *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo, IEEI/mimeo, 2005, pp. 21-22.

15. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de: *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*, op. cit., p. 21.

Otra esfera de actuación importante fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)<sup>16</sup>. Desde la elección de Lula como presidente, la diplomacia brasileña concentró esfuerzos cada vez más directos en su puesta en marcha. Las ideas de mayor integración económica, de infraestructura y defensa de los regímenes democráticos siguieron siendo los principales asuntos de discusión. En 2004, la CASA se constituye formalmente. Su primer cometido importante fue promover una cumbre entre los países sudamericanos y la Liga Árabe organizada por el gobierno brasileño en 2005.

La actuación brasileña en este área convivió también con algunas tensiones. Con el crecimiento de los sentimientos nacionalistas, algunos países vecinos han reivindicado concesiones brasileñas en el campo económico. La nacionalización de los hidrocarburos realizada por el gobierno boliviano, aunque haya afectado a Petrobras, fue digerida por el gobierno brasileño, y la diplomacia adoptó una posición pragmática y de perfil bajo. La ascensión del gobierno de Hugo Chávez en la región con un proyecto alternativo de liderazgo crea un dilema a la política exterior brasileña: cómo incluir a Venezuela en el proyecto brasileño de integración sin que el presidente Chávez defina el ritmo del proceso.

Como parte del proyecto brasileño y en respuesta a estas reivindicaciones, se están dando pasos importantes en el sentido de hacer avanzar el proyecto de liderazgo nacional en la región (democracia/integración regional/perspectivas de desarrollo nacional), que comienzan a reflejarse en una mayor disposición brasileña para asumir algunos costes de la integración. La reelección de Lula le confirió legitimidad y se ha retomado la diplomacia presidencial activa, confiriéndole más vigor al comportamiento brasileño *vis a vis* en la región.

### Los casos del MERCOSUR y la cooperación con Argentina

El MERCOSUR es la experiencia de integración más importante de la política exterior brasileña y abrió una nueva etapa en su formulación e implementación. El Tratado de Asunción se firmó en 1991, después de los avances de la cooperación entre Brasil y Argentina desarrollados desde 1985. Aunque la cooperación entre ambos países estuviese orientada más hacia los campos de la política y las infraestructuras, el Tratado dio más impulso al área comercial gracias a la coincidencia de proyectos liberales de apertura entre los gobiernos de Collor y Menem<sup>17</sup>.

16. A partir de 2007, por sugerencia de Venezuela, pasó a llamarse UNASUR (Unión de las Naciones Sudamericanas).

17. Los gobiernos anteriores de Sarney y Alfonsín eran más desarrollistas. Por esa razón, muchos autores consideran que la opción mercantilista es un "abandono de los principios originales de la cooperación".

La concepción más pragmática del proceso de integración predominante en aquel momento suponía que la unión aduanera favorecería la estructuración del proyecto nacional de desarrollo y contribuiría a generar una economía de escala especializada. Con relación a la inserción exterior, el bloque podría contribuir como polo de atracción de comercio e inversiones privadas. En términos de “construcción de liderazgo” brasileño en la región, el MERCOSUR podría actuar como elemento condicionante de las economías de los países vecinos. Desde la perspectiva argentina, el gobierno de Menem veía en Brasil un socio en el terreno económico, mientras dejaba a los Estados Unidos la posición de principal aliado político<sup>18</sup>.

En la evolución del proceso de cooperación, el comercio fue en la práctica uno de los sectores donde más avanzó la integración. Las asimetrías entre las economías de los socios y las diferencias en las políticas cambiarias obstaculizaron un mayor acercamiento en términos de coordinación macroeconómica. La preservación de la autonomía en la toma de decisiones internas de política económica era considerada más relevante.

La presidencia de Itamar Franco, de corte más autonomista, buscó un proyecto de integración dando más importancia a la formación del ALCSA. Concibiendo como prioridad la integración sudamericana bajo el liderazgo brasileño, la corriente autonomista consideraba importante que se ampliase el bloque con la entrada de nuevos Estados o con los esfuerzos de crear un área de libre comercio de toda América del Sur. El MERCOSUR, por su parte, podría actuar como un instrumento capaz de proporcionar a Brasil un mejor posicionamiento regional, y, en la esfera comercial, podría ser un elemento capaz de abrirle camino al área de libre comercio.

Pero la integración en el marco del MERCOSUR se fue imponiendo (mientras el proyecto del ALCSA se quedaba en un nivel de discurso). El bloque fue asumiendo un papel cada vez más importante en la política exterior brasileña, sobre todo en términos comerciales. A finales de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto, que marcó el inicio de la Unión Aduanera y dio al bloque una personalidad jurídica para la negociación de acuerdos internacionales. Diversos sectores económicos internos se fueron implicando en el proceso, dándole más consistencia.

Durante la gestión de Cardoso, en 1999, el MERCOSUR vivió una grave crisis debido a la devaluación de la moneda brasileña y los efectos negativos de

18. SARAIVA, Miriam Gomes e TEDESCO, Laura: *Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria*, op. cit.

esta medida sobre la economía argentina. La falta de mecanismos institucionales capaces de solucionar los problemas intra-bloque permitió que los problemas nacionales creasen obstáculos para su evolución e hiciesen claros los conflictos en su seno<sup>19</sup>. El desarrollo del proceso de integración, así como la solución de las divergencias entre los Estados miembros, quedó en manos de los líderes nacionales. El gobierno argentino, ante la devaluación del Real, impuso barreras aduaneras a los productos brasileños. El gobierno brasileño, a su vez, se alejó del proceso de integración y mantuvo un perfil bajo hasta la llegada de Fernando de la Rúa al gobierno argentino.

Durante el gobierno Lula, la actuación brasileña en el MERCOSUR ha estado marcada por movimientos diferentes, propios de las distintas corrientes de pensamiento que conviven en el gobierno. La primera, ya tratada, es la perspectiva autonomista que da prioridad al liderazgo brasileño en América del Sur como un todo. Esta perspectiva impulsó la firma de un acuerdo de asociación con los países de la Comunidad Andina y la candidatura de Venezuela como socio de pleno derecho. Al mismo tiempo, trata de mantener un equilibrio económico en el seno del MERCOSUR que favorezca los proyectos brasileños de desarrollo industrial y proyección económica.

La segunda perspectiva responde a la concepción de especialistas y líderes pro-integración y propone hacer avanzar el proceso en términos políticos, sociales e institucionales. La ratificación y puesta en marcha del Protocolo de Olivos y la formación del Parlamento del MERCOSUR son resultado de los esfuerzos de institucionalización del bloque por parte de este grupo. El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR fue creado, con un capital inicial de cien millones de dólares al año<sup>20</sup>. Sin embargo, el importe no cumple con las expectativas de los socios pequeños; los desequilibrios económicos regionales internos en Brasil hacen más difícil que el país ejerza el papel completo de *paymaster* en el bloque o en la región, y tampoco puede absorber los costes de los socios pequeños.

El MERCOSUR también ha actuado como canal de cooperación Sur-Sur con carácter interregional. En lo que se refiere a las relaciones económicas externas, el bloque desempeña un papel fundamental en las negociaciones con otros países. Su actuación como colectivo creció en importancia tras la firma

19. ONUKI, Janina: "A fragilidade institucional do MERCOSUR", *Carta Internacional*, Ano. 9, n° 98. São Paulo, 2001, p. 13.

20. Fue creado formalmente en diciembre de 2004. De los US\$100 millones anuales, Brasil contribuyó con el 70%, Argentina con el 27%, Uruguay con el 2% y Paraguay con el 1%. En la distribución, Paraguay recibe 48%, Uruguay 32%, Brasil y Argentina 10% cada uno. Ver <http://www.MERCOSUR.gov.ar>.

del Protocolo de Ouro Preto, cuando se negociaron diversos acuerdos, lo que favoreció la estrategia brasileña de intensificar los contactos con otros mercados sudamericanos.

En septiembre de 1994, los miembros del MERCOSUR aprobaron un documento que proponía incentivar la liberalización del comercio entre los países de América del Sur. Las negociaciones de asociación con Chile y Bolivia concluyeron con la firma de acuerdos con estos países en 1996. En 1998 se firmó un Acuerdo Marco para negociar un área de libre comercio con la Comunidad Andina. En 2003 se firmó un acuerdo de asociación en los moldes del acuerdo firmado con Chile y Perú y, en 2004, se firmó también con Venezuela, Colombia y Ecuador<sup>21</sup>. Las negociaciones —no concluidas— para la formación del ALCA fueron conducidas en conjunto por los países miembros del bloque<sup>22</sup>.

En el marco del MERCOSUR, el eje bilateral Brasil/Argentina de cooperación es considerado estratégico en términos políticos por parte de Brasil. La dinámica política del grupo se basa en esta interacción.

La perspectiva de una alianza entre Argentina y Brasil en lo que tiene que ver con una actuación ante los asuntos de la política regional e internacional se viene discutiendo desde hace años. A mediados de los noventa se creó el “MERCOSUR político” con el objetivo, entre otras cosas, de buscar posiciones internacionales comunes entre los países miembros. Sin embargo, las políticas exteriores de los países miembros siguieron siendo consideradas áreas sensibles y entendidas como una cuestión de soberanía nacional. Según PINHEIRO,<sup>23</sup> en el caso de las relaciones de Brasil con los países vecinos el deseo de autonomía “utiliza la concepción (grociana) para satisfacer su búsqueda de poder”. Así, sus espacios de actuación exterior en términos individuales y el aumento de su proyección en la escena internacional no deben ser obstaculizados por ningún tipo de “división de soberanía” (concepción realista). Como agravante, desde la creación del MERCOSUR, la corporación diplomática brasileña ve a Argentina como un socio menor, y los frecuentes cambios que sufre la política exterior argentina generan desconfianza.

21. Cuando (y si) Venezuela concluya los trámites para su entrada en el MERCOSUR como socio pleno, sus relaciones con los demás países del bloque ya no estarán regidas por este acuerdo.

22. El Acuerdo Marco con la Unión Europea no es objeto de estudio de este artículo pues no representa una cooperación de tipo Sur-Sur. Otros acuerdos de cooperación Sur-Sur serán tratados más adelante.

23. PINHEIRO, Letícia: “Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, op. cit., p. 323.

Desde la perspectiva de la diplomacia argentina, se mantiene una permanente indefinición sobre el papel exacto que debe ejercer Brasil en la política exterior del país,<sup>24</sup> y parte de esta diplomacia se muestra sensible a cualquier señal de predominio de Brasil en el seno del MERCOSUR. Se cree que el país busca siempre más poder en la esfera internacional en detrimento de los otros socios del bloque.

La llegada al poder, con pocos meses de diferencia, de Lula y Kirchner abrió espacios para la construcción de una alianza más sólida en el campo político. Pero tras un comienzo de acercamientos, a mediados del primer mandato de Lula, las relaciones atravesaron una crisis. El esfuerzo brasileño en la integración sudamericana y en la construcción de un liderazgo regional provocó reacciones contrarias en el gobierno argentino. En ese contexto, la diplomacia brasileña trató de mantener un perfil bajo para no poner en peligro el eje bilateral. A partir de finales de 2005, Argentina adoptó un comportamiento más conciliador y la crisis fue superada.

Pero la incorporación de Venezuela al MERCOSUR como socio pleno dará un nuevo equilibrio interno. La opción del gobierno argentino de establecer una alianza con Hugo Chávez con vistas a limitar el avance brasileño en la construcción de un liderazgo regional ya es visible. La necesidad de la diplomacia brasileña de convivir con un dirigente que también tiene pretensiones de construir un liderazgo en la región, con divergencias de intereses y estilo, y con una percepción y comprensión distintas de la escena regional, puede dificultar la construcción de una alianza política más sólida.

## Otras formas de cooperación Sur-Sur

En términos generales, la política exterior brasileña durante este periodo buscó un mayor acercamiento a las potencias medias de gran tamaño, especialmente India, China, Sudáfrica y —aunque no pertenezca a lo que se entiende por Sur— también a Rusia. Durante el gobierno de Itamar Franco y en la política exterior de Lula, esta práctica tuvo más protagonismo.

Desde 1993, la cooperación Sur-Sur con estos países se ha guiado por dos modelos distintos, aunque hayan caminado juntos. Por un lado, esta cooperación fue puesta en práctica por la diplomacia brasileña a través de negociaciones

24. RUSSELL, Roberto: *Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance*, En NOVARO, M. y PALERMO, V. (comps.): *La historia reciente. Argentina en Democracia*. Buenos Aires, Edhasa, 2004. pp. 257-269.

comerciales en el marco del MERCOSUR. En este caso, Brasil persiguió la firma de acuerdos comerciales del bloque con países considerados del Sur en términos individuales o en grupo. Por otro lado, Brasil trató de acercarse a esos países en términos individuales tanto en el campo internacional (sobre todo en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio) como con vistas a establecer con ellos las llamadas “asociaciones estratégicas”. En estos casos, la autonomía de la política exterior con respecto a los socios del MERCOSUR fue resguardada, y no se contempló la posibilidad de formular un comportamiento común a todos los Estados del bloque.

Históricamente existen experiencias de actuaciones conjuntas de países del Sur en el marco del Grupo de los 77, pero la base más sólida de este acercamiento a partir de la postura de la corriente autonomista del Itamaraty ha sido la idea de que estos países tendrían características semejantes a Brasil, y también estarían interesados en un reordenamiento del sistema internacional. Estos países, aunque tengan condicionamientos externos, principalmente en términos económicos, gozarían de una cierta autonomía en la formulación de sus acciones internacionales y, con el fin del bipolarismo, ha aumentado su capacidad de negociación en la esfera internacional<sup>25</sup>. Además tienden a buscar la cooperación internacional como una forma de contraponerse a las acciones unilaterales de las grandes potencias.

Fue en el gobierno de Itamar Franco cuando la vertiente autonomista del Itamaraty ganó más espacio, cuando la idea de desarrollar formas de cooperación con países emergentes extraregionales cogió fuerza. Un documento del Itamaraty, de 1993 (sobre Rusia, pero aplicable al resto), destaca que “son países que no están integrados estructuralmente en áreas más amplias y tampoco ocupan uno de los polos centrales, ven en la globalización la posibilidad de realizar su condición de potencia y de no ser obligados a optar por una forma de asociación periférica a una de las tres grandes áreas [...] Son los candidatos naturales para tener un lugar destacado en el nuevo orden mundial”. El texto resalta semejanzas como las “dimensiones continentales”, “reconocida importancia regional”, “población”, “producto interno bruto”, “recursos naturales”, “régimen democrático” (ejemplos de India y Sudáfrica)<sup>26</sup>. En este caso, la creación de “asociaciones estratégicas” entre Brasil y estos países pasó a ser una opción relevante.

25. SENNES, Ricardo Ubiraci (1998): *Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil*, op.cit presenta un análisis muy interesante de las clasificaciones sobre estos países.

26. *O repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira*, citado por BARROS NETTO, Sebastião do Rego: *O Brasil e a Rússia*, En FONSECA Júnior, G. y CASTRO de, S.H. Nabuco (orgs), *Temas de Política Externa II – volume 2*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo, Editora Paz e Terra, 1994, p. 134.



En noviembre de 1993, comienzan a crecer las relaciones entre Brasil y China con la visita del presidente Zemin a Brasil con la intención de llegar a una “asociación estratégica” en sectores de infraestructura y tecnología. En esta visita se firmó un protocolo de cooperación en investigación espacial<sup>27</sup>.

Los esfuerzos para el fortalecimiento de las relaciones con India se dieron a partir de una mayor coordinación en las actuaciones de los dos países en los foros multilaterales en el tratamiento de temas de la política y el comercio internacionales. En este caso, la perspectiva de actuar conjuntamente en foros multilaterales para maximizar sus acciones dio fundamento a las acciones brasileñas. También se firmó un acuerdo en el área científica y tecnológica entre los dos países en 1993. Pero estos esfuerzos, en la práctica, no se tradujeron en este momento en un incremento significativo.

En lo que se refiere a Sudáfrica, en 1994, con el fin del *apartheid*, se inauguró una nueva etapa en las relaciones entre los dos países. Sin embargo, como en el caso de India, los resultados no aparecieron en la gestión de Itamar Franco.

Sobre las relaciones con Rusia, en 1994 el ministro Celso Amorim viajó al país para iniciar conversaciones con el objetivo de crear un organismo de consulta entre los dos países. Amorim firmó un tratado de asociación que trataba de calificar las relaciones entre ambos países como “asociación estratégica”<sup>28</sup>. En términos comerciales, el comercio se mantuvo en niveles bajos.

Aunque durante el gobierno de Cardoso el ritmo de este movimiento disminuyese a causa de la primacía de la corriente liberal en el Itamaraty, el proceso de acercamiento a estos países continuó, inicialmente en el campo comercial. En los últimos años de su gestión, la nueva coyuntura internacional tras los atentados del 11-S obligó a la diplomacia brasileña a repensar su inserción internacional, lo que significó un refuerzo de la vertiente multilateral y la aproximación a otros países del Sur.

En 1996 se firmó el Acuerdo de Pretoria y Cardoso visita Sudáfrica, dando inicio a las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y Sudáfrica. En diciembre de 2000 se firmó un acuerdo marco entre ambos orientado a la

27. Ver HIRST, Mónica e PINHEIRO, Letícia: “A política externa do Brasil em dois tempos”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 38, nº 1. Brasília, Ibr, 1995. p. 5-23.

28. Ver *Protocolo sobre consultas entre o Ministério de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa e Tratado sobre as Relações de Parceria entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia* (MINISTÉRIO de RELAÇÕES EXTERIORES, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 75, jul./dic. 1994, 104-105 e 108).

creación de un área de libre comercio. En 2003, ya en el gobierno Lula, se decidió la incorporación del resto de países de la Unión Aduanera del África Austral.

Más cerca del final del mandato de Cardoso se estableció una alianza con Sudáfrica e India en la cuestión de la propiedad intelectual en el área farmacéutica. El contencioso de las patentes fue dirigido por Brasil y Sudáfrica contra el gobierno estadounidense: defendían la posibilidad de que los gobiernos nacionales incentivasen la producción interna de medicamentos contra el SIDA a menor coste. Tuvo éxito en la medida en que se logró la incorporación de India, que dentro de los beneficios de la “fase de transición” del Acuerdo TRIPS producía y vendía medicamentos similares a los de las industrias estadounidenses a costes menores.<sup>29</sup> Los gobiernos brasileño y sudafricano consiguieron el apoyo de otros países africanos y pudieron iniciar la compra del cóctel anti-SIDA de India. Esta experiencia sirvió como modelo exitoso de cooperación en el marco de la cooperación Sur-Sur frente a un asunto multilateral, pero no se le dio continuidad en el gobierno Lula.

Con relación a China, a comienzos de la década su mercado pasó a ocupar la tercera posición como destino de las exportaciones brasileñas, pero no se dieron nuevos pasos para construir una “asociación estratégica”. La diplomacia brasileña presentó un estudio sobre la viabilidad de negociar un acuerdo de libre comercio China-MERCOSUR.

A diferencia de los otros casos, las negociaciones de comercio con Rusia no prosperaron. A partir de 1995, el comercio entre los dos países tuvo un crecimiento relativo pero se mantuvo la poca diversificación de los productos exportados. Los mayores avances se dieron en el campo político y en el de la cooperación. En 1997, con motivo de la visita del ministro Primakov a Brasil, se firmaron diversos acuerdos de cooperación en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología, así como en investigaciones sobre el espacio exterior.<sup>30</sup> En esta misma visita se firmó la “Declaración conjunta de creación de la Comisión de Alto Nivel” y, tras un tiempo, en 2000, con motivo de la visita del vicepresidente Marco Maciel a Rusia, la comisión comenzó a funcionar. Los asuntos más frecuentes son: el papel de las Naciones Unidas, los principios del multilateralismo y el derecho internacional, preocupaciones con la seguridad regional e internacional, lucha contra el terrorismo y búsqueda de un

29. El Acuerdo TRIPS preveía un periodo hasta el año 2005 para que los países en desarrollo se incorporasen definitivamente a sus normas.

30. Sobre las relaciones con Rusia, ver BACIGALUPO, Graciela Zubelzú de: “As relações russo-brasileiras pós-Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 43, nº 2. Brasília, Ipri, 2000.

sistema internacional de comercio más fortalecido y no discriminatorio. Pero la idea de aproximarse a una Rusia con características parecidas a Brasil actuó más como un elemento potencial que como algo concreto.

La toma de posesión del presidente Lula y el refuerzo de la corriente autonomista dieron una nueva dirección a la política exterior brasileña, empeñada ahora en construir una nueva estrategia de inserción internacional del país, que refleje mejor tanto su papel en el mundo como las limitaciones propias a la “inserción periférica de los países en desarrollo”<sup>31</sup>. Este movimiento dio un nuevo peso a la cooperación Sur-Sur dentro de la política exterior brasileña, tratando de consolidar un multilateralismo más favorable a estos países. Quiere, entre otras cosas, recuperar la división norte/sur y reubicarla en el centro de la política internacional.

Con esta decisión, se dio prioridad a una campaña de reestructuración de las Naciones Unidas y se recuperó la candidatura de Brasil para ser miembro permanente de su Consejo de Seguridad. Se formó, junto con India (más Alemania y Japón), el Grupo de los candidatos a ocupar una plaza permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Se impulsó también un papel más activo en la defensa de la perspectiva brasileña en las negociaciones en la OMC, una actitud coordinada con otros países en desarrollo, y dando prioridad al equilibrio de los beneficios recibidos por los países más desarrollados y en desarrollo. El G-20, formado en 2003 por países como India, China y Sudáfrica, se convirtió en un foro importante de actuación de la diplomacia brasileña: ya ha logrado condicionar los avances de las negociaciones de la OMC para incluir el asunto agrícola, e hizo posible que Brasil desempeñase un papel de *global player* en estas negociaciones. En términos comerciales, el gobierno reforzó las cuestiones político-estratégicas con un comportamiento pro-activo en este área, y emprendió una política incisiva de búsqueda de nuevos mercados.

En lo que tiene que ver con las relaciones de Brasil con India y Sudáfrica se han dado muchos avances. A comienzos de la gestión Lula, la diplomacia brasileña convocó una reunión en Brasilia con los ministros de asuntos exteriores de los dos países para dar continuidad a la alianza ensayada en el contencioso de las patentes. Allí se firmó una declaración que estableció una alianza de carácter permanente: el mecanismo es conocido con el nombre de Foro de Diálogo IBAS (India, Brasil y Sudáfrica). Sus objetivos son: fortalecer la capacidad de los tres países en las negociaciones internacionales, luchar por

31. OLIVEIRA, Marcelo F. de: “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: a IBAS e o G-20”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 48, nº 2. Brasília, Ibri, 2005, p. 56.

la reforma de las Naciones Unidas y promover la cooperación técnica en diversas áreas. En estas iniciativas, la diplomacia es autónoma con respecto a los socios del MERCOSUR, aunque se beneficie de su posición en la región para ampliar su proyección internacional.

En el campo comercial, en junio de 2003 se firmó un acuerdo marco MERCOSUR-India que siguió los mismos moldes del Acuerdo firmado con Sudáfrica, y en 2005 fue firmado un acuerdo preferencial. Recientemente, Brasil formó junto con India el llamado G-4, que trata de negociar con los Estados Unidos y la Unión Europea una salida para la Ronda de Doha.<sup>32</sup> También se firmó un acuerdo preferencial MERCOSUR-África Austral. Aunque el comercio sea poco significativo en el conjunto del comercio brasileño con otros países en términos generales (están los dos por debajo del 1% del total), aumentaron a partir de 2001.<sup>33</sup> En las negociaciones sobre medio ambiente, Brasil e India organizaron la negociación de un Protocolo favorable a los países en desarrollo.

La “asociación” Brasil-China también tuvo avances en este periodo. En 2004, el viceprimer ministro chino visitó Brasil y el presidente Lula hizo lo mismo en China, donde se firmaron diversos acuerdos de cooperación en las áreas económica y tecnológica. Se estableció una Comisión de Concertación y Cooperación, semejante a la establecida con Rusia durante la gestión de Cardoso, y se reforzó la “asociación estratégica” mencionada anteriormente. También se iniciaron estudios para la firma de un acuerdo marco con vistas a negociar un acuerdo de libre comercio MERCOSUR-China (que había sido propuesto por el gobierno anterior), pero que resultó obstaculizado por el hecho de que Paraguay mantiene relaciones diplomáticas con Taiwan.

Por último, en lo relacionado con Rusia no se produjeron avances significativos en las relaciones. A pesar de los discursos y los mecanismos diplomáticos, las características de la inserción internacional de Rusia no se encuadran en la categoría de las potencias medias por su localización geográfica, por las relaciones que mantiene con sus vecinos más inmediatos y, sobre todo, por su poder militar. La interacción de Rusia con los Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea se da en un nivel muy diferente al de Brasil, India y Sudáfrica.

A pesar de la importancia dada a la cooperación Sur-Sur en la política exterior de Lula, los avances todavía son incipientes en la práctica. Existen importantes

32. Hasta el momento, las negociaciones son difíciles e inciertas, pues la supresión de los subsidios agrícolas se ha puesto como condición para la reducción de barreras a los productos industrializados.

33. LIMA, Maria Regina Soares de: *A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul*, op.cit., pp. 48-49.

diferencias entre estos países y no siempre sus intereses coinciden. China y Rusia tienen una inserción muy distinta en asuntos de seguridad internacional. De cualquier forma, los esfuerzos continúan y posiblemente puedan identificarse algunos resultados más significativos hacia el final del segundo mandato de Lula.

## Consideraciones finales

Las iniciativas de cooperación Sur-Sur llevadas a cabo por la política exterior brasileña desde 1993 han ocupado recientemente un papel cada vez más relevante en el conjunto de las acciones internacionales del país. Este movimiento es consecuencia de la nueva coyuntura internacional multilateralizada de los años noventa, del tipo de inserción internacional del país, así como de la ascensión, en el seno del Itamaraty, de la corriente autonomista de la diplomacia brasileña. Aunque el comportamiento brasileño en América del Sur y el MERCOSUR en particular ha sido muy diferente en términos de estrategia, calidad y cantidad a las iniciativas de cooperación llevadas a cabo con potencias medias de otros continentes, las marcas de la corriente autonomista pueden ser identificadas en ambos casos.

Con relación a América del Sur/MERCOSUR, los avances son más notables, aunque convivan con la falta de una visión consensuada de estos países sobre los principios que deben dirigir el orden internacional, así como sobre elementos básicos del régimen político y la estrategia de desarrollo interna. El potencial nacionalista de algunos países de la región también tiene influencia en las acciones de cooperación entre los países del continente. En este contexto, para Brasil, la cooperación con estos países, mediatizada por la construcción de un liderazgo, significa absorber mayores costes a cambio de beneficiar a los socios más pequeños.

La dinámica de la cooperación con países de otros continentes es diferente. Es más equilibrada, pues el intercambio y la acción coordinada en los foros multilaterales son más importantes y han conseguido influenciar de alguna forma las negociaciones internacionales.

En ambos casos se comprueba la dimensión multifacética del comportamiento brasileño, característica de su política exterior y determinante de sus opciones de cooperación Sur-Sur. Siguiendo a LIMA<sup>34</sup> en la cuestión de la estrategia de acción internacional, en el primer caso Brasil asume una estrategia más

34. LIMA, Maria Regina Soares de: *A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise*, op. cit.

cercana al patrón de la hegemonía, mientras que en el segundo la iniciativa persigue un liderazgo en la organización de una acción colectiva, en cooperación con otros países igualmente *system-affecting*.

## Bibliografía

- BACIGALUPO, Graciela Zubelzú de: "As relações russo-brasileiras pós-Guerra Fria", *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 43 n.2. Brasília, Ipri, 2000.
- BARROS NETTO, Sebastião do Rego: *O Brasil e a Rússia*. En: FONSECA JÚNIOR, G. y CASTRO de, S.H. Nabuco (orgs.): *Temas de Política Externa II – volume 2*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo, Editora Paz e Terra, 1994, p. 134.
- CERVO, Amado (1998): "Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño", *Ciclos*, Año VIII, n. 14-15. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/UBA, 1er. Semestre 1998, pp. 205-226.
- HIRST, Mónica e PINHEIRO, Letícia: "A política externa do Brasil em dois tempos", *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 38, nº 1. Brasília, Ibri, 1995, pp. 5-23.
- LAFER, Celso y FONSECA JR., Gelson: *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas*, En FONSECA JR., Nelson y DE CASTRO, S.H. Nabuco (org.), *Temas de Política Externa Brasileira II, vol. I*. São Paulo, Paz e Terra/Ipri, 1994, pp. 49-77.
- LIMA, Maria Regina Soares de: "A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul", *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 48 n.1. Brasília, Ibri, 2005.
- : "A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise", *Contexto Internacional* Ano 6 n.12. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic. 1990, p. 17.
- LIMA, Maria Regina Soares de y HIRST, Mónica: *O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa*, En FONSECA JR. y DE CASTRO, Nabuco (org.), *Temas de Política Externa Brasileira I – V.2*. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de: *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo, IEEI/mimeo, 2005, pp. 21-22.
- : "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: a IBAS e o G-20", *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 48 n.2. Brasília, Ibri, 2005, p. 56.
- ONUKI, Janina: "A fragilidade institucional do MERCOSUR", *Carta Internacional*, Ano. 9, n. 98. São Paulo, 2001, p. 13.

- PINHEIRO, Letícia: "Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea". *Contexto Internacional* vol.22 n.2. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dez 2000, pp. 305-334.
- SARAIVA, Miriam Gomes Y TEDESCO, Laura: "Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fría", *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 44 n.2. Brasília, Ibri, jul./dic. 2001, pp. 126-150.
- SENNES, Ricardo U: "Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil", *Contexto Internacional* vol. 20 n. 2. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic., p. 390.
- SILVA, Alexandra de Mello e: "A política externa em transição: rumo a um novo paradigma?", *Net Work* vol.8 n.3. Río de Janeiro, CEA's/Ucam, jul./set 1999, p. 6.
- VEIGA, Pedro da Motta: "O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição", En: *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisfério Occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Munk Centre/ Inter-American Dialogue, March, 2002. (Documento de divulgación 13), p. 18.
- VILLA, Rafael: *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*. Trabajo presentado en el 4º Encontro Nacional da ABCP. Río de Janeiro, PUC-Rio, 21-24/jul 2004, p. 6.

**ALIANZA DE CIVILIZACIONES****Los vecinos de Kitty Genovese: la responsabilidad moral de la solidaridad**

Francisco J. Laporta

**La Alianza de Civilizaciones y la construcción de la paz**

Máximo Cajal

**El Foro de Madrid sobre Alianza de Civilizaciones**

Rafael Dezcallar de Mazarredo

**Discurso en el I Foro de Alianza de Civilizaciones**

Recep Tayyip Erdogan

**Mesa Redonda en el I Foro de Madrid**

Tarja Halonen

**Alianza de Civilizaciones, un compromiso global hacia el entendimiento y la cooperación entre los pueblos**

Benita Ferrero-Waldner

**Religiones y Alianza de Civilizaciones**

José M.ª Contreras Mazarío

**La mujer y la Alianza de Civilizaciones**

Aurora Mejía

**Contribución a la Alianza de Civilizaciones desde el Ministerio de Educación y Ciencia**

José Pérez Iruela

**Las migraciones y la Alianza de Civilizaciones**

Luis Planas

**El discurso democrático**

José Monleón

**SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN****Existe la civilización china**

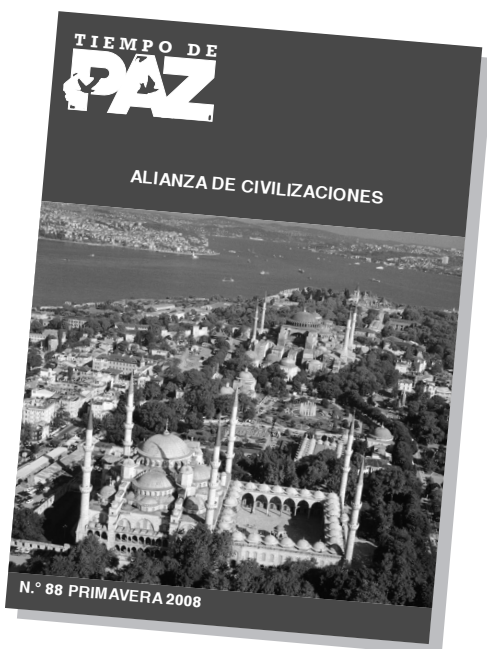
Marcelo Muñoz

**Hacia dónde va la OCS-Organización de Cooperación de Shangai: ¿bloque estratégico frente a occidente, o simple asociación regional?**

M.ª Amparo Tortosa Garrigós

**CONFLICTOS INTERNACIONALES****Garantías en el proceso migratorio: obligaciones y responsabilidades de los Estados Europeos**

Emilio Ginés Santidrián

**OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ****España y la construcción de la paz: estrategia de la cooperación española al desarrollo**

Milagros Hernando y Rocío Muñoz

**DOCUMENTACIÓN****Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones**

**Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44**  
**Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID**

**SUSCRIPCION ANUAL (4 números)**

España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

**Números sueltos: España 10 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US**

Nombre \_\_\_\_\_ Apellidos \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_ Localidad \_\_\_\_\_

D.P. \_\_\_\_\_ Provincia \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_ E-mail \_\_\_\_\_

**Nº cuenta bancaria**  
**(20 dígitos)**

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente  
 Nº \_\_\_\_\_ abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi  
 nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor  
 de 40 € (sólo España). Atentamente

\_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 200\_\_

**FIRMA:**

Antiguo suscriptor ☐ Nuevo suscriptor ☐

*Le informamos que los datos personales recogidos en este formulario serán incorporados a las bases de datos de MPDL, para la gestión de asociados y suscriptores y envíos informativos sobre actividades propias desarrolladas por MPDL.*

*Le solicitamos que cualquier modificación/actualización posterior de sus datos se resuelva mediante escrito a la dirección indicada más adelante. De acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 Vd. tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos referentes a su persona incluidos en nuestras bases de datos en la siguiente dirección: C/ Martos, 15. 28053 Madrid.*



---

# LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS BRASILEÑOS COMO ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MÓNICA SALOMÓN\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Brasil; gobiernos subnacionales; cooperación descentralizada; cooperación política; política exterior*

## RESUMEN

*En el artículo se presenta una panorámica de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales (municipales y estatales) brasileños. En los últimos años ha tenido lugar un considerable incremento de la oferta bilateral y multilateral de cooperación y los gobiernos brasileños se han mostrado muy receptivos hacia ella. Se resalta el papel del gobierno central en la conceptualización de la cooperación descentralizada como estrategia de desarrollo y como dimensión de la política exterior nacional, en la creación de estructuras de apoyo a los gobiernos subnacionales y, en general, en su activismo en numerosos foros y mecanismos existentes.*

---

\* Mónica SALOMÓN es Profesora e investigadora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. El presente artículo es uno de los resultados del proyecto de investigación "Expansão, Renovação e Fragmentação das Agendas e Atores de Política Externa" financiado por el Ministerio de Ciência e Tecnologia de Brasil, Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (CNPq), CT Infra / CT Verde Amarelo n° 29 / 2006, Programa Renato Archer de Apoio à pesquisa em Relações Internacionais. Monica-Salomon@puc-rio.br

## ABSTRACT

*This article presents an outlook of Brazilian Subnational (state and municipal) Governments' international development cooperation. During the last years there has been a considerable increase of bilateral and multilateral cooperation supply, to which Brazilian governments have been very receptive. It is highlighted the role of central government in the conceptualisation of the decentralised cooperation as a development strategy and a dimension of the foreign policy, as well as in the creation of support structures to the subnational governments and, basically, in its activism in several fora and existing mechanisms.*

## RESUMO

*O artigo apresenta um panorama da cooperação internacional dos governos subnacionais (municipais e estaduais) brasileiros. Nos últimos anos houve um considerável aumento da oferta bilateral e multilateral de cooperação e os governos brasileiros se mostraram muito receptivos a ela. Ressalta-se o papel do governo central na conceituação da cooperação descentralizada como estratégia de desenvolvimento e como dimensão da política externa nacional, na criação de estruturas de apoio aos governos subnacionais e, em geral, em seu ativismo nos numerosos foros e mecanismos existentes.*

## Introducción

La participación de los municipios y estados federados brasileños en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y en las distintas modalidades de cooperación política transnacional se ha incrementado notablemente en los últimos años y, sobre todo, está experimentando transformaciones importantes. Ello se deriva en parte del propio dinamismo observable en el ámbito de la cooperación entre y con gobiernos subnacionales a nivel mundial y en parte de la voluntad política de los principales actores brasileños implicados: gobierno central y gobiernos de estados y municipios. Es patente, en efecto, que en los tres niveles de gobierno se están intentando aprovechar mejor las oportunidades que brinda la cooperación internacional, elaborando estrategias de actuación más definidas que en el pasado y sistematizando acciones hasta el momento dispersas.

La creación del Comité Gestor Binacional Brasil-Francia de Cooperación Descentralizada en 2005; la inclusión, en 2007 y 2008, de cláusulas que reglamentan la cooperación descentralizada en los acuerdos de cooperación bilaterales Brasil-Italia y Brasil-Francia y el reforzamiento de los canales de contacto entre el gobierno central (presidencia y Ministerio de Relaciones Exteriores) con estados y municipios para dialogar sobre las posibilidades de actuación internacional de los gobiernos subnacionales son hechos que ilustran el cambio de actitud del gobierno central brasileño y la voluntad política del gobierno Lula de impulsar la cooperación descentralizada como estrategia de desarrollo nacional. A nivel subnacional, el considerable incremento de estructuras institucionales dedicadas a la coordinación de actividades internacionales en numerosas administraciones estatales y municipales brasileñas y el protagonismo del sector de la cooperación en esas estructuras, reflejan también la toma de conciencia de las autoridades locales acerca de la necesidad de coordinar mejor actividades tradicionalmente dispersas entre los diferentes órganos de la administración. Por otra parte, la celebración de algunos importantes eventos internacionales con la colaboración de todos los niveles de la administración del Estado, entre ellos el Encuentro Internacional de Metrópolis de América Latina y el Caribe, en diciembre de 2007 en Belo Horizonte, o la Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades, en febrero de 2008 en Porto Alegre, dan la pauta del interés generalizado que hay por la cuestión de la cooperación internacional subnacional como motor del desarrollo local. Pero lo novedoso, insistimos, no es tanto la existencia de actividades de cooperación descentralizada, que ya venían desarrollándose desde hace mucho tiempo sino, sobre todo, la conciencia, por parte de los principales actores implicados, de que esas actividades forman parte de un sector que conviene repensar y activar.

## **El incremento de la oferta de cooperación**

Brasil, como país, participa en el sistema internacional de cooperación al desarrollo tanto en calidad de receptor como —en menor medida pero de forma creciente— de donante. Los gobiernos subnacionales brasileños, en cambio, son fundamentalmente receptores de cooperación al desarrollo, aunque algunos de ellos han tenido un papel activo en la divulgación internacional de sus prácticas de gestión urbana (una modalidad de cooperación en alza). Las razones son evidentes: los gobiernos subnacionales brasileños no cuentan ni con recursos ni con capacidades como para ofertar cooperación y tampoco hay, como en las ciudades y regiones del Norte, demandas en ese sentido de la sociedad civil organizada. Así, pues, el estímulo principal a la participación

de los estados y municipios brasileños en las distintas modalidades de cooperación internacional es el crecimiento de la oferta de cooperación dirigida a las administraciones subnacionales brasileñas por parte de diversos actores.

Dentro de esa oferta se destaca la oferta horizontal de cooperación descentralizada bilateral, es decir, la de gobiernos municipales y regionales a título individual (en ocasiones en asociación con el gobierno central del país donante o con otros gobiernos municipales y/o regionales), que cooperan, preferentemente, con gobiernos del mismo nivel. Los principales socios de los estados y municipios brasileños en materia de cooperación son los gobiernos subnacionales de Italia, España, Francia, Alemania, Portugal, Argentina, Estados Unidos, Canadá, China y Japón<sup>1</sup>. Nótese que entre ellos se cuentan los gobiernos europeos más activos en el desarrollo de prácticas de cooperación descentralizada: los gobiernos no centrales del Sur de Europa que forman parte del “arco latino” (España, Italia, Francia). El hecho de que, por razones históricas y culturales, los países del sur de Europa son socios tradicionales de Brasil ha favorecido especialmente el incremento del volumen de cooperación ofertado por comunidades autónomas españolas, departamentos franceses, ciudades y regiones italianas, etc., a las administraciones no centrales brasileñas, sus socios naturales.

En los casos de Francia e Italia es especialmente destacable el decidido apoyo de los respectivos gobiernos centrales al desarrollo de la cooperación descentralizada con Brasil, que, con la implicación de actores situados en diversos niveles de gobierno, se está convirtiendo, más bien, en una “cooperación multinivel”. Con ambos países se han celebrado en los últimos años sendos encuentros binacionales de cooperación descentralizada (con Italia en 2005 y 2007; con Francia en 2006 y 2007) con la participación de representantes de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y central) además de otros actores de la sociedad civil. Los tres niveles de gobierno participan también en el Comité Gestor Binacional de la Cooperación Descentralizada Francia-Brasil, instaurado en 2006. Además, los tres gobiernos centrales implicados se han tomado el trabajo de incluir, en los acuerdos bilaterales de cooperación (Brasil-Italia y Brasil-Francia) protocolos que regulan la cooperación descentralizada<sup>2</sup>.

1. Ver: SUBCHEFIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS, “Apresentação para os operadores” (documento de trabajo), Primeira Reunião com os Operadores Estaduais sobre o tema “Cooperação Internacional Federativa: Instrumentos e Desafios”, Brasília, 12 de febrero de 2004.

2. Ver: MINISTERIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, DIVISÃO DE ATOS INTERNACIONAIS, “Protocolo adicional ao acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Italiana sobre Cooperação Descentralizada”, Roma, 17 de octubre de 2007 y “Protocolo adicional ao acordo-quadro de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Francesa sobre a Cooperação Descentralizada”, São Jorge do Oiapoque, 12 de febrero de 2008.

La cooperación con Portugal está más centrada en los hermanamientos, fundamentalmente entre municipios. También son muy numerosos los vínculos de hermanamientos de provincias y municipios chinos y japoneses con estados y municipios brasileños y, contra lo que suele ocurrir con ese tipo de relaciones, suelen funcionar bien.

Por otra parte, también hay cada vez una mayor oferta de cooperación dirigida a los gobiernos no centrales brasileños por parte de agencias nacionales de cooperación (la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Agencia Canadiense de Cooperación para el Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, entre otras). Ello tiene que ver no sólo con la convicción generalizada de que la cooperación descentralizada es más eficaz que la tradicional (convicción traducida en ocasiones en una decidida política de apoyo por parte de algunos gobiernos centrales a la cooperación descentralizada de las propias administraciones subnacionales, como es el caso del gobierno francés o el del italiano), por lo que merece la pena asignar los recursos a las administraciones más directamente implicadas en la implementación de los proyectos, sino también con la enorme asimetría en la distribución de renta de los estados brasileños, que lleva a concentrar las acciones en los estados donde se encuentran las principales bolsas de pobreza del país, los del Norte y Nordeste .

También ha crecido la oferta de recursos financieros y técnicos por parte de las agencias multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, el FMI o el BID a los gobiernos subnacionales brasileños. Cuando, a principios de los años noventa, las agencias multilaterales empezaron a negociar préstamos y acuerdos de cooperación directamente con los gobiernos subnacionales implicados y a elaborar estrategias cada vez más centradas en el refuerzo económico y técnico de las administraciones no centrales<sup>3</sup> algunos gobiernos subnacionales brasileños (entre los estatales, el de Río Grande do Sul y el de Minas Gerais y, entre los municipales, los de São Paulo y Porto Alegre) aprovecharon la oportunidad que se les ofrecía para aumentar sus recursos de desarrollo local y constituyeron eficaces equipos especializados en la elaboración de proyectos y la negociación con las agencias internacionales. En los últimos años, y, en buena medida, a partir del creciente compromiso de las agencias multilaterales de desarrollo con la lucha contra la pobreza y los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, el foco en las administraciones

3. Ver: BANCO MUNDIAL, "Ciudades en transición", Estrategia del Banco Mundial para los gobiernos urbanos y locales, Washington, 2000.

subnacionales —consideradas como unos socios más eficaces en la aplicación de los programas que la administración central— no ha hecho sino aumentar. Así, el 70% del último paquete de préstamos del Banco Mundial a Brasil (aprobado en mayo de 2008) está destinado a los gobiernos de los estados de Minas Gerais y São Paulo.<sup>4</sup> Hay que señalar, no obstante, que el gobierno central brasileño impone límites bastante estrictos al endeudamiento internacional de los gobiernos subnacionales, dado que, como es obvio, las deudas de éstos cuentan en el cálculo del endeudamiento nacional. Así, la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en 2001<sup>5</sup> limita la capacidad de endeudamiento de estados y municipios a 1,2 veces su presupuesto anual y una norma del Ministerio de Planificación promulgada en 2006 prohíbe solicitar préstamos internacionales con garantía de la Unión a los municipios de menos de 100.000 habitantes<sup>6</sup>. Se quiere evitar con ello que se repitan situaciones como la acaecida en 1999, cuando el gobernador del estado de Minas Gerais (y ex Presidente de la República), Itamar Franco, anunció una moratoria en el pago de la deuda externa del estado y desencadenó una crisis a nivel nacional.

En los últimos años han experimentado un desarrollo notorio las distintas modalidades de cooperación en red entre entidades subnacionales (sobre todo municipios). Aunque en ocasiones el motor de las redes son los propios gobiernos subnacionales, en la mayoría de los casos se trata bien de iniciativas de otros agentes, nacionales o supranacionales, o bien de iniciativas multinivel. Así, por ejemplo, el programa de cooperación descentralizada en red “100 proyectos para 100 ciudades Italia-Brasil”<sup>7</sup> es promovido, del lado italiano, por los gobiernos locales (la ciudad de Turín como representante de la Asociación Nacional de Municipios Italianos y la provincia de la Spezia como representante de la Unión de Provincias Italianas) y, del lado brasileño, por el gobierno central (Presidencia de la República, Ministerio de las Ciudades y Agencia Brasileña de Cooperación). Y mientras que hay proyectos y redes temáticas del programa (que opera como “programa contenedor”) coordinados por autoridades locales y regionales de ambos lados (también por ONGs), otros son coordinados por instancias del gobierno central brasileño. Así, por ejemplo, el Ministerio de las Ciudades tiene a su cargo el eje temático de “saneamiento básico”.

4. Ver: O GLOBO, “BIRD aprova maior pacote de empréstimos já feitos ao Brasil num só dia”, 1/5/2008.

5. Ver: PRESIDENCIA DA REPUBLICA, CASA CIVIL, SUBCHEFIA DE ASSUNTOS JURIDICOS, Lei complementar nº 101, “Lei de responsabilidade fiscal”, 4/5/2001.

6. Ver: MINISTERIO DE PLANEJAMENTO, COMISSÃO DE FINANCIAMENTOS EXTERNOS, Resolução nº 294 de 18 de setembro de 2006.

7. Ver: <http://www.progetto100citta.it>

Sin lugar a dudas, la principal responsable del desarrollo de la cooperación descentralizada en red en América Latina es la Unión Europea, a través del programa birregional Urb-AI, actualmente en su tercera fase. Lanzado en 1995, el programa presta apoyo a la cooperación de gobiernos subnacionales de la Unión Europea y América Latina a través de la formación de redes temáticas (en torno a las principales políticas urbanas) en las que se ponen en marcha diversos proyectos, siempre multilaterales, con varios participantes europeos y latinoamericanos. Los proyectos están financiados en parte por la Comisión Europea y en parte por los propios participantes, pero son los gobiernos locales participantes en exclusiva quienes los proponen, gestionan e implementan. Se considera que la puesta en marcha de Urb-AI ha supuesto un cambio cualitativo en la cooperación descentralizada pública, entre otras cosas por sus innovadores mecanismos de identificación y formulación de proyectos comunes dentro de cada red<sup>8</sup>. Tampoco son despreciables los aspectos cuantitativos del impacto de Urb-AI. Se calcula, en efecto, que el 75% de las experiencias de cooperación en red de las ciudades latinoamericanas tienen que ver con la participación en las trece redes de Urb-AI<sup>9</sup>. Los gobiernos municipales brasileños han participado en todas las redes temáticas, han coordinado numerosos proyectos y también dos redes temáticas: la Red 9, sobre Financiación local y presupuesto participativo (a cargo de Porto Alegre) y la Red 10, sobre Lucha contra la pobreza urbana (a cargo de São Paulo).

Asimismo, ha crecido enormemente en los últimos años la oferta de cooperación multilateral a través de diversas redes transnacionales impulsadas desde los propios gobiernos subnacionales y, en particular, por los gobiernos municipales, que participan en redes en una medida mucho mayor que los de nivel intermedio<sup>10</sup>. En ese sentido, llama la atención la rapidez con que los gobiernos subnacionales brasileños han pasado de una situación de marginación en los debates e instituciones del movimiento municipalista internacional a asumir papeles protagonistas en el mismo, adhiriendo a diversas redes subnacionales

8. Ver: MALÉ, Jean Pierre: *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AI, Montevideo, 2006, p. 9.

9. Ver: JAKOBSEN, Kjeld, BATISTA, Sinoel y EVANGELISTA, Ana Carolina: *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Estudios de Investigación, nº 3, 2008, Montevideo, Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina, p. 103.

10. Ello se debe a varios factores, entre ellos la mayor homogeneidad de la estructura institucional y competencias de los gobiernos municipales con respecto a los intermedios, que lleva a su vez a una mayor homogeneidad de la agenda y facilita la cooperación. También hay que tener en cuenta el papel del movimiento municipal internacional, que ha impulsado mucho la cooperación internacional en red de sus miembros y del que no existe un equivalente para las regiones. Sobre la participación en redes de las ciudades y regiones latinoamericanas y europeas, ver: SARRAUTE SAINZ, Santiago: "Análisis de los partenariados de Cooperación Descentralizada de los gobiernos regionales de América Latina y la Unión Europea", *Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea 2007-América Latina, Montevideo, 2008, pp. 52-63.

transnacionales e incluso impulsando la creación de algunas de ellas. Así, por ejemplo, es destacable el papel de los gobiernos subnacionales brasileños en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la asociación mundial de ciudades creada en 2004 a partir de la fusión de las dos grandes asociaciones existentes hasta entonces (rivales durante la Guerra Fría), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y que promueve la descentralización y la visibilidad internacional de los gobiernos locales<sup>11</sup>. La alcaldesa de São Paulo, Marta Suplicy, formó parte de la presidencia tripartita de la organización en su primer período de gestión. Los gobiernos subnacionales brasileños son muy activos también en FLACMA, la Federación Latino Americana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (antes sección latinoamericana de IULA, ahora de CGLU) y varias ciudades brasileñas son socias activas de Metrópolis (la asociación mundial de ciudades con más de un millón de habitantes). São Paulo ocupa la vicepresidencia de su Secretaría Regional para América del Sur y el Caribe.

En el marco del proceso de integración regional del MERCOSUR, algunos gobiernos locales brasileños de izquierda o centroizquierda, encabezados por el de Porto Alegre (entonces gobernado por el Partido de los Trabajadores), impulsaron, inspirándose en la red europea Eurociudades, la creación de una red similar: Mercociudades. Establecida en 1995, cuatro años después de la firma del Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR, Mercociudades<sup>12</sup> fue creada con un doble propósito: conseguir para los gobiernos locales una mayor participación en el proceso de integración e institucionalizar una instancia de cooperación técnica, de intercambio de experiencias y de fomento de iniciativas de actuación comunes. Pese al ritmo desigual de desarrollo del MERCOSUR, en ambos terrenos se registraron avances significativos. Además de estimular el diálogo e iniciativas comunes en materia de desarrollo urbano de sus miembros —unas 180 ciudades en la actualidad— los gobiernos de las ciudades del MERCOSUR consiguieron, para ellas mismas y para los gobiernos intermedios, un órgano de representación de las autoridades locales en el MERCOSUR, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, que empezó a funcionar en enero de 2007.

Asimismo, el MERCOSUR ha dado mayor impulso a la cooperación transfronteriza de regiones y municipios brasileños con sus homólogos argentinos

11. Ver: SALOMÓN, Mónica y SÁNCHEZ CANO, Javier: "The role of the UN system in the political articulation of local authorities as a global actor", contribución presentada a la Sixth Pan-European International Relations Conference, Turín, Italia, septiembre de 2007.

12. <http://www.mercociudades.org>



y uruguayos. De entre los esquemas de cooperación existentes se destaca el acuerdo entre CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del Norte Argentino), formado por las provincias argentinas de Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Entre Ríos y Santa Fé) y CODESUL (Consejo de Desarrollo del Sur del Brasil) en el que participan los estados de Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso do Sul, cuyas áreas de actuación prioritaria son el desarrollo del comercio exterior, las inversiones en el área fronteriza y el impulso a las obras de infraestructura.

Entre las redes con objetivos más puntuales en las que se registra una participación destacada de los gobiernos subnacionales brasileños podemos citar a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, al Centro Internacional de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) —con foco en la planificación estratégica urbana y que ha exportado el “modelo Barcelona” de plan estratégico a varias ciudades brasileñas— o el Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI). La “red FAL” (Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social) fue creada por la alcaldía de Porto Alegre en 2001, primero como un evento paralelo al Foro Social Mundial y luego, a partir de 2005, como una red permanente de discusión e intercambio de experiencias sobre problemáticas globales vinculadas a la lucha contra la exclusión social (pobreza, violación de derechos humanos, injusticias sociales).

Cabe destacar, por último, el estímulo que desde algunas instancias de Naciones Unidas especialmente implicadas en cuestiones urbanas (principalmente el Programa Hábitat pero también, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) se ha dado al intercambio de experiencias o “mejores prácticas”. Concursos, ferias y bancos de datos permiten que los gobiernos locales divulguen, conozcan y puedan aplicar experiencias exitosas de gestión y desarrollo urbano y regional. Varios gobiernos municipales y estatales brasileños —empezando por Porto Alegre, que usó ese mecanismo para propagar internacionalmente su “presupuesto participativo”— han participado en los concursos y han divulgado sus buenas prácticas a través de esas plataformas.

### **El impulso del gobierno central a la “cooperación internacional federativa”**

Como ya hemos señalado, el gobierno Lula ha apostado decididamente por el activismo internacional de los gobiernos subnacionales en sus diferentes dimensiones: promoción comercial, captación de inversiones y cooperación internacional.

Esa buena disposición es un dato innegable y se manifiesta no sólo en declaraciones y manifestaciones públicas de distintos responsables de la política exterior brasileña sino también de diversas maneras prácticas: en el reforzamiento de estructuras ya existentes de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, en la creación de nuevos canales o en la puesta a disposición del *savoir faire* del cuerpo diplomático brasileño para las actividades exteriores de los gobiernos subnacionales.

Aunque en comparación con las administraciones anteriores la postura de la actual administración Lula supone un salto cualitativo importante, no puede hablarse tampoco de un cambio abrupto, sino más bien de un proceso gradual, en el que paulatinamente y en el plazo de unos veinte años se pasó del recelo e indiferencia a la aceptación y, posteriormente, a la valorización de la acción exterior subnacional<sup>13</sup>.

En parte, la situación actual es producto de un proceso paulatino de acomodación a nuevas realidades y nuevas demandas de participación en política exterior. Pero, fundamentalmente, el impulso de la administración Lula a la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales brasileños se explica por su encaje en la política de desarrollo nacional y por el carácter prioritario que tiene en esa política la lucha contra la pobreza<sup>14</sup>.

Asimismo, el impulso a la dimensión subnacional de la cooperación está también relacionado con una de las prioridades de la política exterior del gobierno Lula: la cooperación Sur-Sur. Ello explica la importancia —al menos en el papel— que se le ha dado a la dimensión local en foros de cooperación como IBSA (India, Brasil, África del Sur), donde en enero de 2008 se estableció un Foro de Gobernanza Local para estimular la cooperación de los gobiernos subnacionales de los tres participantes.

Los primeros pasos para la aceptación de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales como parte integrante de la política exterior brasileña los dio el Ministerio de Relaciones Exteriores (el *Itamaraty*) a mediados de la década de los noventa. En 1995, al comienzo de la gestión de Fernando Henrique Cardoso, los diplomáticos brasileños introdujeron en su discurso el

13. Ver: NUNES, Carmen J. da Silva: *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Disertación de Maestría. Programa de Maestría em Relaciones Internacionales. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

14. Ver: MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Plano Plurianual 2004-2007 “Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social” y Plano Plurianual 2008-2011 “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”.

concepto de “diplomacia federativa”<sup>15</sup>, con el que se pasó a dar legitimidad a la actuación internacional de los gobiernos subnacionales brasileños en su búsqueda de oportunidades de negocios y de cooperación. Según las aclaraciones de los diplomáticos responsables de desarrollar el concepto, con diplomacia federativa se entiende no sólo el impulso a la actuación internacional a título individual de los gobiernos subnacionales brasileños sino también su participación —canalizando demandas de gobiernos no centrales— en el proceso decisorio de la política exterior central<sup>16</sup>. Hay que decir, sin embargo, que por el momento la segunda dimensión no ha abandonado el plano de la retórica. Posteriormente, y ya con el gobierno Lula, se introdujo el concepto de “cooperación internacional federativa”, equivalente a cooperación descentralizada y considerado una dimensión importante de la diplomacia federativa.

También las estructuras de vinculación del gobierno central y los gobiernos subnacionales para potenciar la actuación internacional de éstos se crearon durante la gestión de FHC y se consolidaron en la actual. En el Itamaraty se creó en 1997 una Asesoría de Asuntos Federativos, de la que pasaron a depender las oficinas de representación del MRE en distintos estados brasileños que se fueron inaugurando a partir de 1995, comenzando por el Escritorio de Representación del Ministerio de Relaciones Exteriores en Río Grande do Sul, “Eresul”. En 2003, ya con el gobierno Lula, la Asesoría amplió su ámbito de actuación a las relaciones con el parlamento, pasando a denominarse Asesoría de Asuntos Federativos y Parlamentarios y experimentando una notoria revitalización. Además de participar en todos los eventos relevantes de los últimos años (encuentros de cooperación descentralizada franco-brasileños y franco-italianos, conferencia regional de Metrópolis, Conferencia de Desarrollo de las Ciudades, etc.), la AFEPA ha organizado algunos eventos importantes, entre ellos la “Primera Reunión de Operadores estatales sobre Cooperación internacional Federativa” (febrero de 2004), el “Seminario de Coordinación Federativa para la Promoción de las Exportaciones” (noviembre de 2004) y el “Primer Encuentro de Negociaciones Internacionales de Estados y Municipios” (Brasilia, agosto de 2006).

15. Ver: LAMPREIA, Luiz Felipe: *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*, Lacerda editores, Rio de Janeiro, 1999; BOGÉA, Antenor: *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais*. Tesis, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001.

16. Ver: LOPES PEREIRA, José Alexandre: “O federalismo na diplomacia brasileira. Os interesses do Itamaraty na ação exterior de governos subnacionais”, *Cena Internacional*, vol. 6, n° 2, 2004, pp. 144-159.

Si el mecanismo de vinculación específica Itamaraty-gobiernos subnacionales está siendo reforzado, en cambio no puede decirse lo mismo de la instancia institucional de la que cabría esperar un papel relevante en la coordinación de la cooperación descentralizada: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), también dependiente del Itamaraty. Resulta llamativo, en efecto, que la división de la ABC que se ocupaba de la cooperación descentralizada se haya eliminado con ocasión de la reestructuración de la agencia, en 2006. De todos modos, la ABC presta cierto apoyo a las actividades de cooperación de los gobiernos subnacionales brasileños, por ejemplo impartiendo cursos de formación en el diseño de proyectos para solicitar recursos a las agencias multilaterales y evaluando los proyectos de cooperación técnica que le someten en ocasiones los gobiernos subnacionales.

Además de las estructuras que se ocupan de la diplomacia federativa dentro del Itamaraty existe, vinculada directamente a la Presidencia de la República, la Subdirección de Asuntos Federativos (SAF), creada en 2003, y que alberga una Asesoría de Cooperación Internacional Federativa (ACIF), específicamente encargada de la promoción y coordinación de la cooperación descentralizada. La SAF, sola o en coordinación con la AFEPA, ha estado por detrás de todas las manifestaciones de interés del gobierno central por las actividades de cooperación internacional de los municipios y estados brasileños y ha intentado promover —hasta ahora sin mucho éxito— la circulación de información sobre actuaciones y oportunidades de cooperación entre los propios gobiernos subnacionales. Asimismo, desde su creación, la SAF participa activamente en la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD), un foro de discusión de los gobiernos centrales de los países miembros de la OEA sobre políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. Significativamente, por último (e ilustrando el marcado enfoque *top-down* que por el momento es una de las características más marcadas de la cooperación descentralizada en Brasil), la SAF es también responsable de la coordinación nacional del nuevo órgano de representación de los gobiernos municipales e intermedios del MERCOSUR, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos<sup>17</sup>.

17. Los gobiernos centrales de los países miembros de MERCOSUR tienen plena libertad para designar el coordinador nacional del foro. Nótese que, si Argentina y Paraguay escogieron también representantes del gobierno central (Ministerios de Exteriores) para esa función, Uruguay y Venezuela, en cambio, han nombrado a representantes de los gobiernos locales.

## Las estructuras de cooperación internacional en los gobiernos subnacionales

Buena parte de los 27 gobiernos de los estados federados y unos 30 gobiernos municipales de ciudades grandes o medias cuentan con algún tipo de estructura de coordinación o de asesoría de relaciones internacionales<sup>18</sup>. Algunas de ellas están dedicadas exclusivamente a la promoción comercial, sobre todo en el caso de los gobiernos estatales, pero en general se ocupan también de la coordinación de las acciones de cooperación técnica y política y, en no pocos casos, de la coordinación de captación de recursos de agencias públicas internacionales.

Aunque, siguiendo la pauta mundial, los estados brasileños precedieron a las ciudades en la creación de estructuras y estrategias paradiplomáticas, inauguradas por los estados de Río de Janeiro en 1983 y el de Río Grande do Sul en 1987, en los últimos tres años se ha detectado un auténtico *boom* en la aparición de nuevos órganos municipales de relaciones internacionales<sup>19</sup> como respuesta al crecimiento de la oferta de cooperación y a los estímulos del gobierno central al desarrollo de la diplomacia federativa en general y, como parte de ella, a la dimensión de cooperación.

Otra característica llamativa es la concentración geográfica de los gobiernos subnacionales brasileños internacionalmente más activos en materia de cooperación, es decir, aquellos que cuentan con algún tipo de estructura institucional y con una estrategia definida de cooperación internacional. Casi todos ellos, en efecto, están localizados en el eje sur-sudeste del país, que concentra el grueso de la actividad económica. Entre ellos se destacan el de Río de Janeiro (el primer gobierno brasileño que contó con una estructura paradiplomática), y el de Rio Grande do Sul, que tiene una estructura bastante desarrollada, pero en la que la cooperación ocupa una posición menor frente a la promoción comercial y captación de inversiones privadas. Las alcaldías de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Curitiba, todas ellas situadas en las regiones sur-sudeste, están también entre las más activas y de trayectoria más larga. En los últimos años, sin embargo, varios estados y municipios nortestinos se han vuelto internacionalmente muy activos, tanto en la dimensión de la promoción comercial como en la de cooperación. La ciudad de Salvador de

18. Ver BRIGAGÃO, Clovis: *Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios*, Gramma, Rio de Janeiro, 2005; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles, *Globalização e novos atores. As cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia*, Disertación de Maestría, Programa de posgraduación en administración, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2008.

19. Ver RIBEIRO, *op. cit.*

Bahía, que inauguró su oficina de relaciones internacionales en 2005, cuenta con una de las estructuras paradiplomáticas de mayores dimensiones en Brasil. La actividad internacional del estado de Ceará, también en el nordeste, ha llamado la atención por su dinamismo y por los éxitos cosechados tanto en el plano comercial como en el de la cooperación<sup>20</sup>. Los estados y municipios del nordeste están pues dejando de ser receptores de cooperación meramente pasivos y desarrollando estrategias más activas de cooperación y captación de recursos, e inclusive ofreciendo cooperación técnica.

## Consideraciones finales

En esta contribución hemos intentado presentar una visión panorámica de la cooperación internacional de los estados y municipios brasileños, resaltando el gran dinamismo que presenta en estos últimos años. Los vínculos con los socios bilaterales de la cooperación se han fortalecido y han surgido numerosas oportunidades nuevas, sobre todo a través de los variados mecanismos de cooperación en red. Hemos destacado también el papel del gobierno central brasileño, que ha impulsado el desarrollo de los vínculos de cooperación como parte de la política exterior brasileña y también una reflexión global sobre el tema. Por el momento el papel predominante de las estructuras del gobierno central en el impulso a la cooperación descentralizada ha tenido resultados positivos: ha fomentado el desarrollo institucional de las estructuras paradiplomáticas y no ha coartado ninguna iniciativa individual.

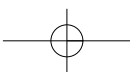
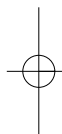
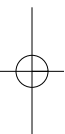
Como es obvio, al tratarse de un fenómeno en plena efervescencia, existen diversos desafíos que deberían ser superados a corto plazo para optimizar las posibilidades que brinda la cooperación internacional a los gobiernos subnacionales brasileños. Un primer desafío es el de crear o fortalecer las estructuras institucionales dentro de las unidades subnacionales. Aunque el gobierno central (AFEPA y SAF) puede prestar cierto apoyo, en lo esencial ello depende de cada gobierno subnacional. Resulta interesante, en ese sentido, que son varios los gobiernos subnacionales (entre ellos la alcaldía de São Paulo y el gobierno del Estado de Río de Janeiro) que han designado a diplomáticos de carrera para ocupar el puesto principal del órgano dedicado a las Relaciones Internacionales. También es detectable —y muy positiva para las actividades de cooperación— la presencia creciente en los equipos de personas con formación

20. Ver SOMBRA SARAIVA, Flávio: “À busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 7, n° 2, julio-diciembre 2004, pp. 131-167.

académica en el área de Relaciones Internacionales, área que se desarrolla con gran dinamismo en Brasil.

Un segundo desafío consiste en desarrollar estrategias de cooperación entre los propios municipios y estados brasileños para aprovechar mejor las oportunidades que se ofrecen. Ya se han dado algunos pasos en esa dirección. Desde 2005 se han celebrado reuniones anuales de Secretarías Municipales de Relaciones Internacionales y se están dando pasos para crear un órgano de coordinación permanente. Asimismo, hay que destacar el interés reciente por la cooperación internacional de las varias asociaciones de municipios existentes en Brasil, sobre todo la Confederación Nacional de Municipios (CNM). Desde 2006 la CNM cuenta con un departamento internacional que ofrece a los municipios asesorías sobre fuentes de obtención de recursos internacionales y elaboración de proyectos. Las ciudades pequeñas, que difícilmente pueden darse el lujo de abrir una estructura propia de cooperación internacional, son las principales beneficiadas con ese tipo de iniciativas.

Un tercer desafío, por último, es el de dar continuidad en el tiempo a las prácticas y relaciones de cooperación internacional. Hasta ahora lo más frecuente es que al cambiar el gobierno (y, sobre todo, el partido que gobierna) se descarten y se olviden buena parte de los vínculos establecidos —no sólo los basados en afinidades ideológicas— y hasta que se interrumpan proyectos de cooperación en marcha. Tampoco es infrecuente que se proceda a una reestructuración radical del órgano de relaciones internacionales de la administración anterior o incluso que se elimine. Falta, en ese sentido, dar una cierta dimensión de “política de Estado” a las prácticas de cooperación internacional.





---

# DISCURSOS Y MITOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: UNA MIRADA A PARTIR DE BRASIL

CARLOS R. S. MILANI\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Discursos; mitos; participación social; cooperación internacional para el desarrollo; Brasil*

## RESUMEN

*Este artículo busca plantear algunas preguntas acerca de los discursos y mitos de la participación social utilizados por las principales agencias de cooperación internacional. El artículo se fundamenta en la propia experiencia del autor como coordinador de proyectos en el área de ciencias sociales y humanas de la UNESCO, entre 1995 y 2002. La opinión expresada en el texto es de responsabilidad exclusiva del autor y tiene por objetivo estimular el debate crítico sobre algunas de las tendencias recientes de la cooperación internacional para el desarrollo. No se trata, evidentemente, de un análisis detallado y exhaustivo, tan solamente de notas preliminares que, con base en una breve revisión de la literatura académica, organizan interrogaciones y (re) lanzan el debate sobre la noción de*

---

\* Carlos MILANI es Doctor en socio-economía del desarrollo por la *Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales* (1997). Trabajó en la UNESCO (División de ciencias sociales, investigaciones y políticas) entre 1995 y 2002. Fue profesor asociado del *Institut d'Etudes Politiques de Paris* entre 1997 y 2002. Actualmente, es Profesor-Adjunto del Departamento de Estudios Organizacionales de la Escuela de Administración de la Universidad Federal de Bahía, investigador del CNPq y coordinador del Laboratorio de Análisis Política Mundial (LABMUNDO). [cmilani@ufba.br](mailto:cmilani@ufba.br)

*participación social en el régimen internacional de cooperación para el desarrollo. El autor, al final, propone una guía metodológica de preguntas acerca de los usos (a fin de evitar los abusos...) de la participación social en prácticas y proyectos de desarrollo.*

## ABSTRACT

*This article questions some essential issues related to discourses and myths built around social participation by international cooperation agencies. The author builds his argument rooted in his own experience as project manager within UNESCO's Social and Human Sciences Sector between 1995 and 2002. The opinions expressed herein are of his own and sole responsibility, and aim at stimulating a critical debate on some recent trends within the international regime of cooperation for development. It is obviously not an exhaustive and detailed analysis, but only a few preliminary notes which review academic literature in this field and relaunch the debate on social participation in this international regime. Finally the author sketches a methodological set of questions about uses (and in order to avoid abuses...) of social participation in development projects and practices.*

## RESUMO

*Este artigo procura lançar alguns questionamentos acerca dos discursos e mitos da participação social utilizadas pelas principais agências da cooperação internacional. Está fundamentado na própria experiência do autor enquanto coordenador de projetos no setor de ciências sociais e humanas da UNESCO, entre 1995 e 2002. A opinião expressa neste texto é de exclusiva responsabilidade do autor e visa a estimular o debate crítico sobre algumas das tendências recentes da cooperação internacional para o desenvolvimento. Não se trata, evidentemente, de uma análise detalhada e exaustiva, mas tão-somente de notas preliminares que, com base em breve revisão da literatura acadêmica, organizam interrogações e (re) lançam o debate sobre a noção de participação social no regime internacional de cooperação para o desenvolvimento. O autor, ao final, propõe um roteiro metodológico de questionamentos acerca dos usos (a fim de evitar os abusos...) da participação social em práticas e projetos de desenvolvimento.*

## A modo de introducción: la constitución de un régimen de cooperación internacional<sup>1</sup>

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) engloba actores y organizaciones multilaterales (las agencias del sistema ONU, los bancos de desarrollo, además de algunas organizaciones de carácter no universal tales como la Unión Europea y la OCDE), agencias gubernamentales bilaterales (USAID, DANIDA y JICA, por ejemplo) y no gubernamentales (OXFAM, CARE, Misereor, Novib, Peuples Solidaires, Fundación Ford, Fundación Kellog). Estas últimas, de carácter no gubernamental, pueden actuar en relación directa con gobiernos y agencias, pero también, en algunos casos, pueden buscar una actuación administrativa, política y financiera más autónoma, estableciendo vinculaciones entre organizaciones sin la mediación de agencias estatales. El mapeo de las organizaciones presentes en el campo demuestra un primer nivel de complejidad del régimen internacional de cooperación para el desarrollo<sup>2</sup>.

Las organizaciones de la CID pueden trabajar con subvenciones en la ejecución de proyectos (agencias del sistema onusiano y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo), pero pueden igualmente conceder préstamos, muchos de los cuales tienen tipos de interés subsidiados (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo). Los bancos de desarrollo también conceden subvenciones, pero excepcionalmente. La CID es, así, un régimen integrado por actores gubernamentales y no estatales, fundamentado en normas e instituciones, pero que también incentiva acciones colectivas en pro del desarrollo internacional por medio de un abanico bastante amplio y diversificado de actividades y sectores, incluyendo la educación y la formación técnica (*capacity building*), la salud, el crecimiento económico, la cooperación

1. Traducción de Bruno AYLLÓN. Este artículo, inédito en español, es una versión revisada y ampliada del texto publicado en 2006, con la siguiente referencia: MILANI, Carlos R. S.: "Mitos contruïdos acerca da participação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente", en: CARRIZO, Luiz; GALLICCHIO, Enrique (Orgs.): *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*, CLAEH/UNESCO/CAF, Montevideo, 2006, pp. 125-135.

2. Usamos aquí el concepto de régimen propuesto por Stephen KRASNER, según el cual el régimen es una forma de construcción del orden internacional que se inicia cuando sus miembros respetan o se refieren a sus aspectos principales, sus normas y principios. Los regímenes son variables intermediarias y externas (*intervening variables*) entre factores de causalidad primaria (poder, interés estratégico) y elementos relativos a resultados y comportamientos de los actores internacionales. El régimen es, así, más que un conjunto de reglas, presuponiendo un nivel elevado de institucionalización; está integrado por cuatro elementos principales: principios (como debe funcionar el mundo), normas (para orientar los comportamientos, definir derechos y deberes), reglas (herramientas de resolución de los conflictos, tienen carácter más instrumental) y procedimientos de toma de decisiones (sistemas de votación, por ejemplo). Ver: KRASNER, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in *International Organization*, vol. 36, n. 2, 1982; LITTLE, Richard. "International Regimes", in BAYLIS, John e SMITH, Steve (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 299-316.

científica y tecnológica, la comunicación, la protección del patrimonio cultural y, más recientemente, la reforma del Estado y los programas de gobernanza pública (años 80/90).

Las organizaciones de la CID actúan en la formulación de estrategias de desarrollo, en la configuración de los idearios del desarrollo, en la implementación de infraestructuras y proyectos operacionales, financiación de programas, definición de normas y padrones internacionales, así como en la promoción de los discursos relativos a la cooperación y al solidarismo internacional. Buena parte del contenido en lo que respecta a las políticas y a los modelos contemporáneos de desarrollo es concebida, analizada y difundida en el ámbito de la cooperación internacional. Su relevancia en términos de capital simbólico es, pues, más que evidente —inclusive porque a pesar de la multiplicidad de agencias y de la diversidad de sus mandatos, son muchos los esfuerzos consagrados por ellas en el sentido de construir una visión compartida del desarrollo. O sea, hay una concepción universalizante del desarrollo que se encuentra en la raíz de las acciones de las agencias de cooperación internacional: esa visión universal integra la defensa de los derechos humanos, la noción de progreso, la cultura del pacifismo y de la negociación, así como el ideal del intercambio en la construcción de consensos plurales<sup>3</sup>. Se puede decir que esos son los pilares del multilateralismo liberal que se encuentra en la base de los discursos y programas de las organizaciones de la cooperación internacional. Eso puede ser verificado, por ejemplo, en los intentos de coordinación de los trabajos de las diferentes agencias de la ONU en los países menos desarrollados, en el monitoreo realizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE), o incluso en la definición de los Objetivos del Milenio y de las estrategias del Consenso de Monterrey de 2002 —que buscan una convergencia de los intereses y objetivos de las diferentes agencias en torno de una nueva agenda mundial del desarrollo.

Es evidente que, en el núcleo de esos esfuerzos de construcción de una agenda de consenso en el campo del desarrollo, muchas cuestiones relativas a las relaciones de poder, a las divergencias entre los actores y a las jerarquías entre distintas formas de conocimiento pueden acabar marginadas o dejadas de lado. Cuestiones analizadas por autores como Rist (1996), Guijt & Shah (1998), Escobar (1994), Cooke & Khotari (2001), Moraes (2006)

3. Parafraseando a Immanuel WALLERSTEIN, la CID podría ser considerada un cuarto llamado al universalismo al que el autor se refiere. Los otros tres serían (1) el argumento de que la política seguida por los líderes del mundo pan-europeo defiende los derechos humanos y promueve la democracia; (2) la superioridad de la civilización occidental por cuanto ésta se basa en valores y verdades universales; y (3) la afirmación de la verdad de la ciencia y del mercado, del concepto de que “no hay alternativa” (como diría Margareth Thatcher) a la economía auto-regulada de los mercados (WALLERSTEIN, 2007, p. 26).

y Wallerstein (2007) tienden a no aparecer en los discursos y debates oficiales de las agencias sobre el futuro del desarrollo. ¿El discurso universal del desarrollo no habría contribuido a reforzar una concepción según la cual las sociedades «subdesarrolladas» serían sociedades «bloqueadas»? ¿El desarrollo no se nutriría de una visión según la cuál las sociedades tradicionales deberían seguir un camino preciso de modernización de sus patrones de desarrollo? ¿En qué medida las agencias de cooperación no acaban por reforzar la idea de un desarrollo de acuerdo con la visión de un “Colonizador” o de un “Misionero”? ¿El desarrollo en cuanto valor universal no sería determinista en las etapas que los diferentes países deberían seguir para alcanzar el patrón del país desarrollado? ¿El desarrollo y el subdesarrollo no serían, de hecho, las dos caras de Jano, o sea, los dos lados de un mismo proceso global e histórico de desarrollo del capitalismo? Es decir, ¿desarrollo y subdesarrollo no serían estructuras parciales pero interdependientes que conforman un mismo sistema?

La respuesta a tales cuestionamientos está hoy a la orden del día, una vez que se refieren a la legitimidad política del campo del desarrollo y del régimen de cooperación internacional. Procurando llevar a la discusión los orígenes históricos, culturales y políticos de las concepciones sobre el desarrollo, tales cuestionamientos recolocan en debate la razón de ser, las motivaciones, los porqués de la cooperación internacional para el desarrollo. Sabemos que las agencias de cooperación internacional son centrales en términos de definición de prioridades políticas, sociales, económicas, notablemente en los países menos desarrollados. En el caso de América Latina, el papel que desempeñan tales organizaciones es fundamental para pensar la evolución de los paradigmas relativos al desarrollo en el continente. Hubo un tiempo en que la CEPAL preconizaba el intervencionismo del Estado en la planificación económica —y esta agencia fue determinante, en los años 1960 y 1970, en el proceso de legitimación de las medidas gubernamentales y en la definición de prioridades económicas para la región. De la misma forma, la relevancia dada hoy al desarrollo local y a los procesos de descentralización en América Latina también tiene el respaldo —si no inclusive el origen discursivo— de innumerables agencias de la CID.

Historicamente, debe recordarse todavía que, aunque algunas organizaciones del actual sistema hayan surgido antes de 1945 (por ejemplo, la OIT en el campo intergubernamental o, aún en el sector no gubernamental, las fundaciones norteamericanas, como la Fundación Rockefeller), la evolución de la CID está estrechamente relacionada con el contexto histórico del periodo posterior a la segunda Gran Guerra, una vez que los discursos, las modalidades de acción y la expansión de sus actividades en el campo abarcador del desarrollo

fueron directamente influenciadas por las prioridades de la reconstrucción de Europa con el Plan Marshall, por el proceso de descolonización en África, Asia, Caribe y Pacífico, por los intentos de construcción de Estados-nacionales desarrollistas en América Latina, pero también por la política de confrontación entre la Unión Soviética y los Estados Unidos —marca fundamental del llamado bipolarismo rígido de las relaciones internacionales hasta el final de la década de 1980. La transición entre los años 1980 y 1990 también implica una evolución importante en las concepciones del desarrollo difundidas por esas organizaciones. El desmoronamiento mundial del socialismo real, la aceleración de los procesos de globalización y regionalización, los límites del Estado —providencia (sobre todo en Europa y en América del Norte) y, en el caso latinoamericano, la crisis de los programas económicos fundamentados en el modelo de sustitución de importaciones son elementos centrales del telón de fondo en la reorientación de las prioridades de la CID a partir de los años 1990.

*Inter alia*, los siguientes aspectos pasan entonces a recibir prioridad en la agenda mundial del desarrollo: descentralización, desarrollo local, asociaciones estratégicas entre los sectores público y privado, actuación del Tercer Sector, programas de reducción de la pobreza y microcréditos. Después de los atentados del 11 de septiembre, tiene lugar una inflexión más en la política vigente en materia de CID: el énfasis en la seguridad colectiva y el combate contra las diferentes manifestaciones de terrorismo fundamentalista son dos elementos que pasan a influenciar la definición de prioridades geográficas y temáticas. En este inicio del siglo XXI, la seguridad colectiva internacional (dando énfasis a las dimensiones estratégicas y militares del orden internacional) gana terreno frente a la idea de cooperación técnica, económica, intelectual y cultural. Se llega a afirmar que el multilateralismo estaría en crisis delante de la presencia exacerbada de una lógica unilareal de la potencia militar que representan los Estados Unidos en el orden que se instaura después del final de la Guerra Fría. Finalmente, el régimen de la CID también se vería hoy desafiado por una nueva concepción y una lógica distinta de cooperación promovida por China: en lugar de financiar proyectos por medio de la ayuda pública y por subvenciones a fondo perdido, el gobierno chino otorga privilegio al uso de inversiones y a la promoción comercial<sup>4</sup>.

Por lo tanto, en ese contexto movedido y dinámico, nos cabe cuestionar, aunque brevemente en este artículo, las relaciones entre los discursos más recientes

4. El número 84 del *Courrier de la Planète* analiza en detalle las nuevas tendencias de la cooperación internacional con la entrada de China, India, Brasil y África del Sur como donantes. Ver HURREL, Andrew: "Le front commun des BRICS", *Courrier de la Planète*, Montpellier, abril-junio 2007, pp. 13-17.

construidos acerca de la participación social en el campo del desarrollo y las totalidades —algunas de ellas rápidamente recordadas aquí— que rodean el debate sobre las políticas internacionales de cooperación para el desarrollo. A continuación, procuramos analizar los contenidos del discurso sobre la participación social frecuentemente integrado en las estrategias de desarrollo de las agencias internacionales.

### **Discursos y contextos: orígenes del discurso sobre la participación social**

En este artículo, concebimos el discurso como un conjunto de narrativas e ideologías construidas que denotan una visión del mundo y se reflejan sobre un dato de la realidad social, una vez que del discurso se suceden teorías explicativas sobre la realidad de la cooperación internacional (Fairclough, 1995). “Los discursos no reflejan apenas o representan entidades y relaciones sociales, ellos efectivamente las construyen o “constituyen”; diferentes discursos constituyen entidades-clave (sean ellos la “enfermedad mental”, la “ciudadanía” o el “letramento”<sup>5</sup>) de diferentes modos y colocan a las personas de diversas maneras como sujetos sociales (por ejemplo, como médicos o pacientes), y son esos efectos sociales del discurso los que son enfocados en el análisis del discurso. Otro foco importante se localiza en el cambio histórico: cómo diferentes discursos se combinan en condiciones sociales particulares para producir un nuevo y complejo discurso” (Fairclough, 2001: 22).

Como corolario de esa visión, el lenguaje, que engendra normas y reglas, es un componente central del régimen internacional de cooperación, por cuanto que parte, en última instancia, de representaciones sociales determinadas del mundo del desarrollo, de sus sentidos y sus razones. Está claro que, como recuerdan Foucault (2005) y Bourdieu (1996) *apud* Kreitlon (2008), “la lucha discursiva no se da en el interior de un espacio social homogéneo y sin fronteras, ni tampoco las relaciones de poder que existen ahí son siempre transparentes, razón por la cual es necesario reportarse al contexto más amplio de modo que se descubran las relaciones de poder, las estrategias, los intereses y lucros —materiales y simbólicos— que determinan la estructura y el funcionamiento de aquel campo específico dentro del cual una lucha discursiva ocurre”. En nuestro caso, el campo de las prácticas sociales nos remite al régimen internacional de cooperación y la práctica discursiva que pretende analizarse es la que defiende y sustenta la necesidad de la participación

5. N. del T. “Letramento” es un campo multidisciplinar de intervención educativa, que trasciende el clásico concepto de alfabetización y que fundamenta un concepto de escuela constructivista desde una perspectiva verdaderamente asociada al desarrollo humano.

social en los proyectos y programas de desarrollo, por medio de textos y contenidos oficiales que podemos encontrar en informes y evaluaciones publicadas de forma recurrente por las principales agencias.

En cuanto discurso, la participación viene siendo construida como uno de los principios organizativos centrales (declarados y repetidos) de los procesos de deliberación democrática en escala local, nacional, regional y mundial. Hacer participar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el proceso de formulación de políticas públicas fue transformado en modelo de la gestión pública local contemporánea. La participación social, también conocida como participación de los ciudadanos, participación popular, participación democrática, participación comunitaria, entre los muchos términos actualmente utilizados para referirse a la práctica de la inclusión de los ciudadanos y de las OSC en el proceso decisorio de algunas políticas públicas, fue erigida en principio político. Fomentar la participación de los diferentes actores sociales en sentido amplio y crear una red que informe, elabore, implemente y evalúe las decisiones políticas se volvió el paradigma de numerosos proyectos de desarrollo local (auto) calificados de innovadores y de políticas públicas locales (auto) consideradas progresistas.

Los orígenes del discurso sobre la participación social son múltiples: se encuentran referencias (y elogios) a la necesidad del uso de herramientas participativas en los manuales de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en el ámbito de los programas de reforma del Estado y de las políticas de descentralización, pero también en la práctica de algunos gobiernos locales que afirman promover, gracias a la participación de los ciudadanos, estrategias de innovación y, en algunos casos, de radicalización de la democracia local. La participación es igualmente una reivindicación histórica de algunos movimientos sociales, por ejemplo, los movimientos relacionados con la lucha de los trabajadores rurales sin tierra, con la gestión de políticas urbanas o con la educación. Además de eso, el tema de la participación social se encuentra presente en el ámbito académico e intelectual. Como recuerdan Ziccardi (2004) y Paddison (1999), la participación es presentada por los intelectuales de la Nueva Derecha como respuesta necesaria a los impactos nocivos del Estado-providencia en la construcción de una ciudadanía activa; otros politólogos y sociólogos vienen trabajando con la hipótesis del (re) surgimiento de la democracia participativa basada en diferentes formas de delegación de la representación política (Avritzer, 2003; Blondiaux y Sintomer, 2002). Así, con base en fuentes diversas y a menudo en conflicto, se construye el “principio participativo”, apoyado por actores tan diversos como el Banco Mundial, la OCDE, la Unión Europea, las Naciones Unidas, muchas Organizaciones No Gubernamentales e integrantes del Forum Social



Mundial (Rojo, Milani e Arturi, 2004; Milani y Keraghel, 2005). Es evidente que de ahí se derivan cuestionamientos críticos acerca del significado y del fundamento de la participación social en los diferentes contextos.

De hecho, en Brasil, los años de la década de 1990 se correspondieron con la institucionalización de la consulta a la población en general, a asociaciones, sindicatos, científicos y empresas en el proceso de formulación de proyectos de desarrollo y de políticas públicas. En América Latina, ese movimiento está teniendo como consecuencia, entre otros aspectos, la legitimación de una voz política de los actores no gubernamentales y la consolidación de *expertises* técnicas y consultas cada vez más frecuentes en el proceso de formulación de estrategias de desarrollo. Por consiguiente, en el medio académico, ciertos analistas políticos vienen trabajando con la hipótesis del (re) surgimiento de la democracia participativa basada en diferentes formas de delegación de la representación política (Avritzer, 2003; Bevort, 2002; Blondiaux y Sintomer, 2002; Teixeira, 2003).

Después de un periodo de expansión (sobre todo en Brasil, uno de los países en que se vienen produciendo numerosas experiencias institucionales de democracia participativa), los procesos locales de participación de los actores no gubernamentales encuentran actualmente, por lo menos, dos límites críticos. En primer lugar, la participación de actores diversificados es estimulada, pero no siempre es vivida de forma igualitaria. El término asociación o “*parceria*” es corriente en los discursos políticos de los actores gubernamentales y no gubernamentales, pero su práctica efectiva parece tener dificultades en influenciar los procesos de deliberación democrática. En segundo lugar, los actores no gubernamentales (y algunos de ellos...) son consultados y solicitados durante el proceso de toma de decisiones. Ellos participan de ese modo, y en el mejor de los casos, solamente antes y después de la negociación. La participación así practicada aumenta la calidad de la *expertise* de los actores no gubernamentales y colabora para aumentar la transparencia de los dispositivos institucionales; ella no garantiza, sin embargo, la legitimidad del proceso institucional en la construcción del interés colectivo. De ahí la necesidad de, sobre todo en el ámbito de investigaciones contextualizadas y de realidades específicas, poner en diálogo discursos y prácticas reales que intentaron o vienen intentando demostrar su capacidad de renovación política de la democracia en los diferentes niveles de regulación e intervención (de lo local a lo global).

Delante de ese contexto y en función de la importante influencia que tienen las agencias gubernamentales (bilaterales y multilaterales) y no gubernamentales de desarrollo en América Latina y en Brasil, cabe preguntarse: ¿cuáles son las relaciones entre “participación” y “desarrollo” en los discursos y en

las prácticas de la cooperación internacional? ¿Cómo se da efectivamente la práctica de la participación en proyectos implementados por agencias bilaterales y multilaterales de cooperación? ¿Cuáles son los riesgos potenciales de manipulación y de mistificación de la participación por parte de esas agencias? Es evidente que se hace necesario, de antemano, reconocer que no existe homogeneidad en las prácticas de la cooperación internacional: puede haber variaciones relativas a las prioridades definidas por los gobiernos (en el caso de las agencias bilaterales) y los consejos ejecutivos de las agencias multilaterales; puede haber, aún, diversas y distintas prácticas de participación dentro de una misma organización.

Una segunda e importante cautela se refiere al hecho de que la construcción de respuestas a tales cuestionamientos acerca de la participación practicada por la cooperación internacional, pasa, igualmente, por la explicación de los límites y de los mitos relativos al propio ideal del desarrollo (Rist, 1996). Como afirmamos anteriormente, el desarrollo en cuanto proyecto de la cooperación internacional nace, fundamentalmente, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial; el desarrollo acompaña al programa más amplio de la modernidad occidental y de la exportación de modelos de gestión de las políticas públicas que se configuran mayormente en la Europa Occidental y en América del Norte. Esa crítica es el telón de fondo, bastante amplio pero esencial del punto de vista filosófico, que debe siempre orientar el pensamiento del lector de este artículo en la comprensión de los mitos relativos a los mecanismos de participación tal como ellos tienden a ser difundidos por la cooperación internacional.

Es evidente que existen argumentos morales que intentan justificar la permanencia de la ayuda pública al desarrollo. En ese conjunto de argumentos, encontramos, por ejemplo, el respeto universal a los derechos humanos, el ideal de justicia social o, aún, el combate a las desigualdades entre los países del Norte y del Sur, argumentos que se fundan en la existencia (cuestionada por muchos) de una comunidad internacional de valores (Burnell, 1997). Hay, además, argumentos relacionados con el beneficio mutuo que la cooperación internacional proporciona (también en términos materiales), como intentaron poner en evidencia los informes de las Comisiones Brandt (en 1980) y Brundtland (en 1987).

Desde un punto de vista más particular de la realidad brasileña, se observa, por un lado, que las políticas participativas están inscritas en el proceso más amplio de la redemocratización iniciado a finales de los años 1980. La Constitución de 1988 estimula la participación popular en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, una vez que reafirma la perspectiva del

ejercicio del poder directamente por el pueblo: “todo poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos o directamente” (artículo 1º), prevé la utilización de plebiscitos, referendos y la iniciativa popular (artículo 14), define el principio de cooperación con asociaciones y movimientos sociales en la planificación municipal (artículo 29), estimula la participación directa de la población en la gestión administrativa de la salud, la seguridad social, la asistencia social, la educación de niños y adolescentes (artículos 194, 198, 204, 206 e 227), además de buscar instituir convenios institucionales mixtos articulando participación, deliberación y control sobre el Estado.

Ese marco constitucional ha servido, en el caso brasileño, de importante palanca para el desarrollo de prácticas participativas en el ámbito de las políticas públicas (sobre todo municipales). Un ejemplo típico son los consejos de co-gestión de políticas públicas: Brasil conoce en los años 1990, una verdadera “*fiebre consejista*”. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en 1999 había en Brasil cerca de 27.000 consejos; apenas 20 municipios (0,36% del total de los municipios brasileños) no tenían ningún consejo. El consejo es visto como el canal de relación entre el Estado y la sociedad, un espacio de administración de conflictos, pero también como un instrumento de gestión compartida de los servicios frente a la precariedad de los servicios públicos. En realidad, los Consejos Sectoriales son órganos públicos colegiados de naturaleza ambivalente, vinculados a la administración estatal pero al mismo tiempo constituidos de representaciones de la sociedad.

Por otro lado, las experiencias participativas existentes en Brasil son, igualmente y de modo concomitante, fruto de discursos y proyectos de agencias bilaterales y multilaterales que pueden contribuir a mistificarlas. Varios documentos en los años 1990 colocan la participación en el centro del debate sobre prácticas de desarrollo. Es el caso, por ejemplo, del “Human Development Report” de 1993, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este informe intenta examinar cómo y de qué forma las personas participan en eventos y procesos que tienen implicaciones sobre sus vidas, bajo la perspectiva de tres grandes miradas: los mercados solidarios, la gobernanza descentralizada y las organizaciones comunitarias (UNDP, 1993). Aunque Brasil no sea considerado país prioritario en la distribución de Ayuda Pública para el Desarrollo, las prácticas de Organizaciones No Gubernamentales y de agencias públicas de desarrollo (por ejemplo, las metodologías participativas, los talleres participativos o los diagnósticos participativos) han sido directamente influenciadas por la cooperación técnica internacional (Brose, 2001). Algunos autores llegan incluso a tratar esa búsqueda intensa de mecanismos participativos de verdadero “fetiche de la participación popular”

(Leal, 2003). Además, muchos de esos mecanismos participativos, destacando los más institucionalizados como los consejos gestores, acaban por contribuir a una elitización de la participación, dado que son los individuos con escolaridad y renta más elevadas los que tienden a ocupar los espacios participativos de modo prioritario (sobre todo en el caso de los consejos municipales de cogestión de políticas públicas). Se plantea, así, la pregunta: ¿Quién se apropia de la participación? (Cunha, 2008; Guedes, 2008).

## En el caso del Brasil posterior a 1988

*La participación es un elemento central en los procesos de reforma democrática del Estado...*

Empírica e históricamente, la reforma del Estado brasileño (y latinoamericano) que marcó los años 1990 y comienza y termina en el propio aparato del Estado, estuvo fundamentada en las siguientes ideas: gestión pública mínima, política de *downsizing*, reforma del sector público bajo la égida de la “good governance” y modelo de democracia minimalista en la que tiene primacía la racionalidad estratégica. Su fundamento es más económico y menos político; su catecismo es dictado más por factores externos relacionados con los Programas de Ajuste Estructural y menos por factores internos. Esta reforma tiene vigencia en Brasil, *grosso modo*, desde finales de los años 1980. Al hablarse de una reforma democrática del Estado, los objetivos cambian radicalmente; lo político prima sobre lo económico; el largo plazo se sobrepone al corto plazo; la racionalidad substantiva orienta las estrategias que serán definidas. Ideal y teóricamente, una reforma democrática del Estado se basa radicalmente en la necesidad de re-significar los contenidos del concepto de “público”, de estimular la participación según las reglas establecidas en la democracia (pero lleva también a una reflexión profunda acerca de la necesaria redefinición de esas reglas de participación) y de dar énfasis a la participación de los ciudadanos en la definición de las condiciones de su organización y asociación.

Este segundo modelo (de reforma democrática del Estado) presupone la existencia de ciudadanos y sujetos capaces de utilizar las reglas y recursos existentes de modo reflexivo (la llamada acción reflexiva); de procesos políticos que contemplen oportunidades de desarrollo de las capacidades argumentativas de los ciudadanos en la definición de la voluntad colectiva y en la elaboración institucional de espacios abiertos a la participación. O sea, en este segundo modelo, los ciudadanos son idealmente considerados sujetos capaces de producir la normatividad en la que viven. El Estado pasa a ser, en este caso,

una instancia de organización y de legitimación. Se trata, *grosso modo*, de un modelo de democracia deliberativa y cognitiva.

En este segundo modelo de reforma del Estado y de concepción de sus relaciones con la sociedad, el Estado pierde el monopolio de producción y protección del bien público, una vez que surge con fuerza la idea de lo público no estatal desplazando intereses y papeles a la sociedad civil. Existe una mayor complejidad del sistema de decisión sobre la forma de hacer política: la decisión no es más exclusivamente gubernamental; el gobierno es central, pero es menor que los sistemas de gobernanza. En la gobernanza, existe distribución de poder en el proceso de decisión entre diversos actores; hay un intenso proceso de negociación y de definición de reglas; se da la necesidad de descentralizar las decisiones y los recursos; la participación es central, pero la capacidad de participación está diferenciada. En términos políticos, las relaciones jerárquicas son, en el modelo, substituidas por relaciones reticulares.

Por consiguiente, en ese segundo modelo, la participación puede ser considerada en la perspectiva de procesos de toma de decisiones para la formulación de políticas públicas: en este caso, el mundo de las instituciones políticas se abre a aquellos actores de la sociedad civil con el objetivo de compartir la responsabilidad de la decisión política. Además, la participación integrada en una dinámica de redes puede ser considerada: a) en su dimensión pedagógica (por ejemplo, según los principios de una educación para la emancipación política y por una ciudadanía activa) ; b) en cuanto control social de la gestión de las políticas públicas (sin necesariamente participar de su implementación); c) en su dimensión simbólica (y aquí, participar contribuye, por ejemplo, a construir una identidad colectiva de un movimiento social); y d) como conquista política (en ese caso, participar significa conquistar derechos según los cuales las políticas sociales distribuyen no solamente bienes, sino igualmente poder). De esas dimensiones de la participación resultan algunos objetivos (no siempre complementarios) que pueden desarrollar los actores políticos al decidir y optar por la participación: la autopromoción (a partir, por y para los interesados), la realización de la ciudadanía, la implementación de reglas democráticas, el control del poder burocrático, la negociación y el cambio de cultura política (la democracia en lo cotidiano).

*... sin embargo, los discursos del desarrollo pueden contribuir a la mistificación de prácticas participativas*

En su discurso durante la reunión anual del grupo del Banco Mundial de 1998, James Wolfensohn declaró que “participation matters —not only as a means of

improving development effectiveness, as we know from our recent studies—but as the key to long-term sustainability and leverage”. El mismo presidente, en 1999, declaró que “my colleagues and I decided that in order to map our own course for the future, we needed to know more about our clients as individuals. We launched a study and spoke to them about their hopes, their aspirations, their realities. Teams from the Bank and from NGOs have gathered the voices of 60 thousand men and women in 60 countries”<sup>6</sup>. Se refería a los famosos tres volúmenes que publicaría el Banco Mundial en los años siguientes titulados *Voices of the Poor*.

Esa publicación tuvo una inmensa repercusión en el mundo de la cooperación internacional y contribuyó sobremanera para la diseminación de prácticas participativas en proyectos de desarrollo. La diseminación de tales prácticas vino, evidentemente, acompañada de valores, visiones y proyectos de sociedad pretendidamente universales. Como ya señalaron numerosos autores (Escobar, 1994; Cooke & Kothari, 2001), subsisten, aún hoy, prácticas relacionadas a la cooperación para el desarrollo que pueden resultar en manipulación e instrumentalización de la participación. Los comentarios que siguen parten de un análisis que el autor de este artículo viene desarrollando principalmente sobre tres tipos de prácticas: el llamado diagnóstico rural participativo (PRA/*Participatory Rural Appraisal*), desarrollado por Robert Chambers (Chambers, 1994); los métodos de investigación de mercado y de opinión (llamados *beneficiary assessments*), desarrollados por Lawrence Salmen (Salmen, 1999); y los métodos de análisis social (*social analysis* y *social engineering*), concebidos por Michael Cernea y Christopher Mcdowell (Cernea & Mcdowell, 2000). Todos esos autores desarrollaron sus investigaciones en colaboración con el equipo de *Voices of the Poor*, del Banco Mundial.

Esquemática y resumidamente, se puede decir que un análisis más atento de esas prácticas y metodologías participativas, así como de los discursos de decenas de agencias de cooperación internacional para el desarrollo, revelan algunos elementos característicos de la mistificación y de los beneficios posibles de la participación, tales como:

- Prácticas participativas ingenuas pueden caer en la trampa del llamado “mito de la comunidad” (Guijt & Shah, 1998), o sea, una visión simplificada de lo que sería la comunidad (siempre homogénea, estática y

---

6. Informaciones y discursos obtenidos de la página web del grupo del Banco Mundial : [www.world-bank.org](http://www.world-bank.org)

armónica) y de las personas que en ella conviven (siempre compartiendo valores, intereses y necesidades comunes). En esa visión paradisíaca de la comunidad, no habría diferencias de edad, clase, género, casta, etnicidad o religión; no habría tampoco el riesgo de que la construcción del consenso comunitario enmascarase las diferencias o diese legitimidad a algunas diferencias y no a otras.

- Valorización e integración a-críticas de los saberes tradicionales en la programación estratégica: algunas prácticas participativas nutren la esperanza de que el saber local transforme el *modus operandi* de las burocracias, olvidando —con mucha frecuencia— las micro-relaciones de poder en la construcción de los saberes locales. Tales prácticas denotan una postura percibida con frecuencia en los discursos de la cooperación internacional, que tienden a poner siempre en valor e indiscriminadamente la tradición local (se pasa del *we know best* al *they know best*).
- El lenguaje del “empowerment” puede enmascarar preocupaciones más estrechamente relacionadas con la eficiencia administrativa, que tienden a retirar la connotación radical de las reivindicaciones participativas de los años 1960. En vez de formular o difundir demandas radicales de transformación social o de combate a las desigualdades, los métodos participativos tienden a poner en evidencia *best practices* y técnicas pretendidamente universales de desarrollo participativo. El empoderamiento que puede producir la participación sería la fórmula clave para la solución de problemas (*problem-solving*), pero nunca o poco frecuentemente para la construcción de problemas (o sea, la problematización o el *problem-building*). Además de eso, en el lenguaje *eficientista*, la participación reduciría los costes y aumentaría la productividad. Es interesante destacar que, en ese caso, la participación no debería extenderse en el tiempo, puesto que un proceso largo (como, por regla, pueden ser los procesos genuinamente participativos) sería considerado como ineficiente y contraproducente.
- Prácticas participativas tienden a poner el énfasis en el nivel local: cuanto menor es la escala, más fácil sería la decisión política y la capacidad de los actores de encontrar soluciones para los problemas de desarrollo. No se sabe, con la trampa del localismo mágico en la que caen algunas prácticas participativas, cómo serían resueltos los problemas de desigualdades e injusticias situados en otros niveles que no sean los locales.
- El poder tiende a ser frecuentemente mal interpretado, o analizado de forma muy poco reflexiva y relacional en innumerables prácticas de la cooperación internacional. No se busca comprender el poder de forma

circular o como una cadena que puede ser analizada por intermedio de normas, costumbres y prácticas sociales.

- La ambigüedad temporal de muchas prácticas participativas lleva a creer que, desde la simple difusión de informaciones sobre una iniciativa de desarrollo local hasta la consulta o división de tareas en la implementación de un proyecto, todas las etapas situadas en ese proceso integrarían la “participación”. Esa idea de un *continuum* temporal lógico de la participación funcionaría como si no hubiese diferentes cualidades de participación en las distintas etapas de implementación de un proyecto. La división del poder decisorio puede ser frecuentemente olvidada en este *continuum* participativo.
- Muchas técnicas participativas (por ejemplo, el *social mapping* con el que se inicia el PRA) ponen a personas a trabajar conjuntamente con la ayuda de un monitor (un “outsider”, facilitador, consultor, animador o agente de transformación) y presuponen que el mero hecho de participar de un ejercicio llevaría necesariamente, en el corto plazo y en el poco tiempo de trabajo realizado, a la transformación de las conciencias. Innumerables cursos de capacitación promovidos por agencias de cooperación internacional presuponen, así, que —al cabo de algunos días de intensa formación— decenas de personas habrían sido sensibilizadas y concientizadas sobre la problemática de los derechos humanos, de la educación preventiva, de los derechos sexuales y reproductivos, etc. Tales prácticas ilustran perfectamente cuán ingenuas pueden ser tales expectativas en lo que respecta a la autenticidad de las motivaciones y de los comportamientos de los individuos en el ámbito de los llamados “talleres participativos” (*participatory workshops*).

### **Conclusión abierta: cuestionamientos sobre las raíces políticas de la participación social**

Como recuerda Flood (1996), el mito no es una ilusión, ni una falacia, sino una narrativa ideológica que apunta a presentar la Verdad sobre un evento político pasado, presente o previsible, así aceptado en términos esenciales por un grupo social. Como señalamos en este artículo, la participación social puede ser leída y criticada a la luz de los procesos de construcción de mitos por la CID. Sin embargo, se puede reafirmar que la participación es, igualmente, parte integrante de la realidad social en la cual las relaciones sociales aún no están cristalizadas en estructuras; su acción es relacional; es construcción de/en la transformación social. Las prácticas participativas, sus formas de acción y sus bases sociales evolucionan; varían de acuerdo con los contextos sociales, históricos y geográficos.



Además, en el caso particular de Brasil, la cuestión central de la participación tiene como telón de fondo la “confluencia perversa” (Dagnino, 2004) de dos procesos: el proyecto democratizante participativo y el proyecto neoliberal. La participación puede ser elemento importante de un proyecto democrático-molecular, pero también de otro de transformación pasiva y reformista. En el caso de este último, se habla de participación social y, al mismo tiempo, se desacredita al Estado como agente fundamental en la solución democrática de los conflictos sociales y en la promoción de políticas de combate a la desigualdad. Ambos proyectos, recuerda Evelina Dagnino, requieren una sociedad civil activa, pero la forma como cada cual de los proyectos define sociedad civil, participación y ciudadanía difiere profundamente. Por lo tanto, es fundamental, a fin de distinguir prácticas inscritas en proyectos políticos distintos, buscar establecer las (des) conexiones posibles entre discurso y práctica de los actores, así como entender las articulaciones políticas realizadas por los actores en las redes entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Con vistas a colaborar a tal fin, presentamos, a continuación, una breve lista de cuestiones que, metodológicamente, pueden guiar futuros trabajos de sistematización crítica de experiencias y prácticas de participación<sup>7</sup>. No pretendemos, con esta lista de preguntas, agotar las interrogaciones posibles, sino simplemente proponer un guión metodológico, siempre sujeto a debate y contextualización, que puede orientar futuras investigaciones en el vasto campo de las políticas de participación social.

*A) ¿Cómo (re)contar la historia del concepto de “participación” a partir de la experiencia? ¿Sería un paradigma que se tornó una norma política (de arriba hacia abajo) o lo contrario?*

- ¿Cómo definir, a partir de la experiencia que está siendo analizada, la idea de “participación”? ¿Por qué querer la participación?
- ¿De qué se participa: cuál es el objeto del debate? ¿Quién determina el contenido de los debates? ¿Cuál es el objetivo de la operación de participar: control, consulta, concertación, co-producción, co-gestión, decisión, diálogo, colaboración...? ¿Se trata de un debate sobre cuestiones de corto, medio o largo plazo?

7. Esas cuestiones fueron revisadas por el autor en numerosos trabajos de sistematización de prácticas de desarrollo local. Los resultados del proyecto de investigación se encuentran en [www.adm.ufba.br/capitalsocial](http://www.adm.ufba.br/capitalsocial). El guión aquí presentado contó con la colaboración de dos estudiantes de intercambio científico (entre septiembre de 2004 y febrero de 2005), a los cuales dedico mis sinceros agradecimientos: Héloïse Nez y Jérémie Cavé (ambos del Institut d'Etudes Politiques de París).

*B) ¿Cuáles serían las particularidades de la experiencia en términos de práctica participativa?*

- ¿Cuáles son los dispositivos o los mecanismos de participación? ¿Cómo fue su evolución en el tiempo (grado de formalización)? ¿Las reglas de la participación fueron definidas *a priori*? ¿Por quién? ¿Se trata de reglas definidas una única vez o son revisadas periódicamente? ¿La implementación de los dispositivos y de las reglas se hizo en base a algún modelo, una experiencia de referencia?
- ¿Con qué temporalidad se organiza la participación (duración, ritmo, tiempos muertos, intensidad)? ¿Se trata de un ciclo participativo (un proceso) o de una participación puntual (con qué grado de institucionalización)?
- ¿En qué escala se practica la participación? ¿En la escala del barrio, de un sector urbano, de la ciudad, de la región (que puede ser una región metropolitana o un consorcio de municipios)? ¿En el caso de escalas múltiples, cuál de ellas tiene la prioridad en la decisión? ¿La participación se fundamenta en criterios geográficos o más bien temáticos?
- ¿Quién participa? ¿Con quién se participa? ¿Se trata de individuos, ciudadanos, actores sociales, actores institucionales, actores económicos, actores de la sociedad civil, etc.? ¿Se participa en cuanto individuos o como grupo (o representando un grupo)? ¿Cuál es el perfil del participante? ¿Existe una profesionalización de la participación? ¿Hay rotación de los participantes? ¿Cómo?
- ¿Por qué participar? ¿Qué estimula a las personas a tomar parte en las discusiones y de las decisiones? (contexto socio-cultural e histórico, motivaciones personales, etc.)? ¿Quién tiene ventaja en el proceso de participación (quién gana/quién pierde)? ¿La participación fue instaurada de arriba hacia abajo o fue conquistada? ¿Cuál es el grado de implicación de los movimientos sociales en la instauración de la participación? ¿Una participación impuesta, reivindicada, negociada? ¿En qué medida los habitantes se sienten “movidos” por las estructuras de participación (grado de apropiación)?
- ¿Qué desigualdades subsisten en la participación: acceso al debate, a la voz, a la escucha? ¿En qué medida los dispositivos de participación toman en consideración las diferencias (sociales, étnicas, sexuales, de edad, de instrucción formal, de lenguaje, etc.) entre los ciudadanos? ¿Quién son los excluidos de la participación? ¿Quién es excluido y quién se excluye? ¿Por qué? ¿Cómo integrarlos? ¿Este es un objetivo de la experiencia?
- Relación entre participación e intereses. ¿Los intereses expresados son similares, contrarios, antagónicos? ¿Los participantes son personas

próximas o distantes (desde el punto de vista social, espacial, etc.) en la vida cotidiana? ¿La participación busca confrontación o armonización de los intereses? ¿La participación es concebida como un espacio de expresión y regulación de los conflictos? ¿En qué escenario de poder y de relaciones de fuerza se inscribe la participación? ¿La participación permite a esas relaciones de fuerza y de poder expresarse y transformarse?

*C) ¿Cuáles serían las complementariedades entre la democracia participativa y la democracia representativa?*

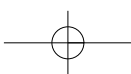
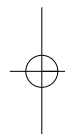
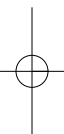
- ¿Cómo analizar las eventuales relaciones de la participación con los conceptos de “ciudadanía”, “deliberación”, “democratización” o “espacio público”? ¿De qué forma la participación es una forma de democratización del espacio público? En lo referente a relaciones entre ciudadanía y participación: ¿la ciudadanía lleva necesariamente a la participación? ¿O es la participación la que viene a transformar la ciudadanía?
- ¿En qué medida la participación cuestiona el concepto de “legitimidad”? ¿La legitimidad de los diferentes participantes a tomar la palabra y a tener voz es reconocida?
- ¿Cuál es el lenguaje empleado por los participantes: todos los registros lingüísticos son utilizados? ¿Cómo se da el diálogo entre los diferentes registros? ¿Cuáles son las jerarquías entre ellos?
- ¿Qué relaciones se establecieron entre los mecanismos de participación y los movimientos sociales? ¿En qué medida la cuestión del liderazgo se altera por la existencia de mecanismos de participación? ¿Cuál es el grado de autonomía del movimiento social en los mecanismos participativos?
- Las relaciones con los medios de comunicación. ¿Cómo es transmitida la información (sobre las reglas y los dispositivos, sobre los debates) acerca de la experiencia de participación? ¿Quién produce esta información?
- ¿Cómo se da el proceso de construcción del interés colectivo? ¿Cuáles son las relaciones entre el interés particular, el interés corporativo y el interés general? ¿Cómo sobrepasar los intereses particularistas?
- ¿La participación se encuentra fundamentada en un sistema (político, social, económico) o la participación contesta el sistema? ¿La participación es un “proyecto de emancipación”? ¿Cuál es su poder de transformación social, y cuáles son sus límites? ¿En qué medida la participación permite una transformación de la cultura política?
- Relación entre participación y poder. ¿La participación busca la transferencia de poder (para quién)? ¿O sería la participación una herramienta de gestión?

- ¿Hay conflicto o complementariedad entre democracia participativa y democracia representativa? ¿La participación debilita (o cuestiona) o refuerza la democracia representativa? ¿Cómo es vista la participación por los representantes elegidos (poderes ejecutivo y legislativo)?

## Referencias bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo: "O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um Balanço Crítico", in: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*, Cortez, São Paulo, 2003, pp. 13-60.
- BEVORT, Antoine: *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences-Po, La Bibliothèque du Citoyen, Paris, 2002.
- BLONDIAUX, L. & SINTOMER, Yves: "L'impératif délibératif", *Politix*, volume 15, número 57, 2002, pp.17-35.
- BOURDIEU, Pierre: *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*, Edusp, São Paulo, 1996.
- BROSE, Markus: *Metodologia participativa, uma introdução a 29 instrumentos*, Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.
- BURNELL, Peter: *Foreign Aid in a Changing World*, Open University Press, Londres, 1997.
- CERNEA, Michael & MCDOWELL, Christopher (orgs.): *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, The World Bank, Washington, 2000.
- CHAMBERS, Robert: "Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigms", *World Development*, volume 22, nº 10, 1994.
- COOKE, Bill & KOTHARI, Uma: *Participation, The New Tirany*, Zed Books, New York, 2001.
- CUNHA, Sheila Santos: *O Perfil da Participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camaçari (Bahia)*, Universidade Federal da Bahia, Dissertação de mestrado (orientador: Carlos R. S. Milani), Salvador, 210 p., 2008.
- DAGNINO, Evelina: *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México (DF), 2004.
- ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1994
- FAIRCLOUGH, Norman: *Critical Discourse Analysis*, Longman, Londres, 1995.
- : *Discurso e mudança social*, UNB, Brasília, 2001.
- FLOOD, C. G.: *Political Myth: A Theoretical Introduction*, Garland Books, New York, 1996.
- FOUCAULT, Michel: *A ordem do discurso*, Loyola, São Paulo, 2005.

- GUEDES, Tiago Almeida: *Participação cidadã, análise do papel do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas no desenvolvimento da democracia participativa local*, Universidade Federal da Bahia, Dissertação de mestrado (orientador: Carlos R. S. Milani), Salvador, 184 p., 2008.
- GUIJT, Irene & SHAH, Meera Kaul: *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, Intermediate Technology Publications, Londres, 1998.
- KREITLON, Maria Priscilla: *O Discurso da Responsabilidade Social Empresarial ou a lógica e a retórica da legitimação: um olhar sobre o campo do petróleo*, Universidade Federal da Bahia, Tese de doutorado (orientador: Carlos R. S. Milani), Salvador, 289 p., 2008.
- LEAL, Suely: *Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*. Editora do Autor, Recife, 2003.
- MILANI, Carlos R. S. & KERAGHEL, Chloé: "The International Agenda for Sustainable Development: What Position is there for International Contestatory Movements?", in THOYER, S. e MARTIMORT-ASSO, B. *Participation for Sustainability in Trade*. Aldershot: Ashgate Publishers, 2007.
- MORAES, Reginaldo Correa: *Estado, Desenvolvimento e Globalização*, UNESP, São Paulo, 2006.
- PADDISON, Ronan: "Decoding Decentralization, the Marketing of Local Urban Power?", *Urban Studies*, volume 36, número 1, 1999, pp. 107-119.
- RIST, Gilbert: *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. Presses de Sciences-Po, Paris, 1996.
- ROJO, Raúl; MILANI, Carlos R. S. & ARTURI, Carlos: "Expressions of Political Contestation and Mechanisms of Democratic Control", *International Social Science Journal*, Blackwell/UNESCO, Londres, número 182, 2004, pp. 615-628.
- SALMEN, Lawrence F.: "Beneficiary Assessment Manual for Social Funds", *Social Protection Discussion Papers* (Washington: The World Bank), nº 9930, 1999.
- TEIXEIRA, Elenaldo: *O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã*, Cortez Editora (São Paulo), Salvador (Editora da UFBA), Recife (Equip), 2001.
- UNDP: *Human Development Report*, Oxford University Press, New York/Oxford, 1993.
- WALLERSTEIN Immanuel: *O Universalismo Europeu, a retórica do poder*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2007
- ZICCARDI, Alicia: "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", in: ZICCARDI, Alicia (org.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, IIS/Comesco/Indesol, México (DF), 2004.



---

# LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN BRASIL: DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN HISPANO-BRASILEÑA

VERÔNICA MARIA TERESI\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Trata internacional de personas; cooperación hispano-brasileña; políticas públicas de atención a las víctimas de trata*

## RESUMEN

*El presente artículo pretende analizar el trabajo de lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, en el contexto de las relaciones entre Brasil y España. La necesidad de desarrollar acciones en el ámbito de la prevención, de la responsabilidad y, principalmente, de la atención a las víctimas de trata proporciona una serie de desafíos a la cooperación hispano-brasileña. Entre ellos se puede destacar la necesidad de implementar las acciones previstas en el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, ya promulgado en Brasil, y la necesidad de la creación de acciones específicas para la atención a las víctimas de trata en el Plan Español Contra la Trata de Personas, que está en fase final de elaboración.*

---

\* Verónica Maria TERESI es abogada y Master en Derecho Internacional por la Universidad Católica de Santos (Brasil). En la actualidad es investigadora visitante en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y consultora del Proyecto Trama (Río de Janeiro-Brasil).

## ABSTRACT

*The present report analyse the diverse strategies that are focus in the fighting of human trafficking, especially women traffic between Brazil and Spain. The lack of processes relates with prevention, responsibility and victim's attention represent one of the most important challenges of the Brazilian – Spaniard cooperation framework. Among others, it is possible to identify two of the main aspects that currently are not taking in consideration on this cooperation framework. To begging with, it is necessary to implement victim's attention procedures included in the Brazilian's National Plan of Human Trafficking. On the other hand, and following this idea, it is also necessary to include procedures of victim's attentions into the Spanish Human Trafficking National Plan, which is in the very last phase of elaboration.*

## RESUMO

*O presente artigo pretende analisar o enfrentamento do tráfico de pessoas, especialmente mulheres no contexto das relações entre o Brasil e a Espanha. A necessidade de desenvolver ações no âmbito da prevenção, da responsabilização e principalmente da atenção às vítimas de tráfico proporciona desafios à cooperação hispano-brasileira. Entre elas pode-se destacar a necessidade de implementar as ações previstas no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas referente a atenção das vítimas, já promulgado no Brasil e da necessidade da criação de ações específicas para a atenção das vítimas de tráfico no Plano Espanhol contra o Tráfico de Pessoas, já em fase final de elaboração.*

## Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar el trabajo de lucha contra la trata de personas para fines de explotación sexual en Brasil, especialmente las mujeres, desde la perspectiva de los desafíos que presenta a la cooperación hispano-brasileña. Se pretende así comprobar las formas de cooperación en tres ámbitos: prevención, responsabilidad y atención a las víctimas, poniendo un mayor énfasis en el último punto. Dentro de esos ámbitos de cooperación, por la complejidad que el propio crimen de la trata conlleva, se presentan desafíos concretos que requieren una postura de realización de propuestas y



de compromiso por parte de los dos Estados. Estos desafíos serán planteados en el desarrollo del artículo.

### **La lucha contra la trata de personas en Brasil**

La trata de personas debe ser analizada como un crimen organizado transnacional y supone un quebranto del papel de garante de los Estados ante la condición de sujeto portador de derechos fundamentales, derechos que deben ser garantizados en las legislaciones internas de cada Estado.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), preocupada por la necesidad de encontrar respuestas a esa problemática, promovió la creación de mecanismos dinámicos y flexibles de combate por medio de la Convención de Palermo contra la delincuencia transnacional organizada<sup>1</sup>, y de sus tres Protocolos adicionales: el relativo a la prevención, represión y sanción de la trata de personas, en especial mujeres y niñas; el relativo al tráfico ilícito de migrantes por vía terrestre, marítima y aérea; y el relativo a la fabricación y al tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

Para contextualizar el fenómeno de la trata de personas, es necesario realizar una rápida distinción entre migración internacional, contrabando de personas (*smuggling*) y la propia trata internacional de personas.

Se entiende por migración internacional el fenómeno social que ocurre cuando hay deslocalización (inter-países) voluntaria de personas y sin la intermediación de terceros. El contrabando de personas y la trata internacional son considerados especies del género migración.

El contrabando de personas, también llamado de tráfico de migrantes (o *smuggling*, en inglés), se configura cuando una persona es transportada de manera acordada por terceros a otro país, por medios ilegales, con la intención de obtener, directa o indirectamente, algún beneficio financiero. La utilización del “servicio” ofrecido por ese tercero se emplea por la imposibilidad de esa persona de ingresar en el país de destino por los medios normales, por no ser nacional o residente permanente y no cumplir los requisitos necesarios para obtener el visado exigido. En el tráfico de migrantes existe el consentimiento expreso de la persona que pretende ingresar en otro país, que pacta con un tercero el transporte hasta el destino pretendido<sup>2</sup>.

1. Conferencia de Naciones Unidas en Palermo, del 12 al 15 de diciembre de 2000.

2. El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada relativo al Combate al Tráfico de Migrantes por vía Terrestre, Marítima y Aérea, expone en su artículo n° 3 que el “tráfico de migrantes significa la promoción, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero, la facilitación de la entrada o salida de una persona a un país, que pacta con un tercero el transporte hasta el destino pretendido”.

Por su parte, la trata comprende la deslocalización de personas por medio de engaño, coacción y aprovechamiento de su condición de vulnerabilidad social, con la intención de explotarlas en el destino final, obteniendo así beneficio financiero. Esa explotación puede ser para fines sexuales, de trabajo forzado, para matrimonio forzado y/o para la extracción de órganos. En el fenómeno de la trata existe la comercialización de la persona<sup>3</sup>. La trata supone un crimen aunque la víctima lo consienta. Se asume que la voluntad de ésta se encuentra viciada y, por lo tanto, tiene derecho a una protección especial. En consecuencia, el consentimiento de la víctima es irrelevante para la caracterización de la trata de personas<sup>4</sup>.

En la trata, la no identificación y garantía efectiva de la condición de víctimas lleva a la creación de acciones equivocadas e ineficientes por parte de los Estados, no permitiendo la comprensión central del problema, y conduciendo, muchas veces, a la elaboración de acciones insuficientes e incluso, de acciones contrarias a los derechos de estas personas, que tendrían que ser sus principales beneficiarias.

Aunque la trata de personas se produce para diversos fines (por ejemplo, la trata de hombres para explotación laboral), dentro del contexto de las relaciones hispano-brasileñas existen sobre todo datos sistematizados sobre la trata para fines de explotación sexual. En este contexto son las mujeres y las transexuales<sup>5</sup> los grupos más vulnerables. Así, el presente artículo se centrará en el análisis de estos colectivos.

tamente, un beneficio financiero u otro beneficio material, de la entrada ilegal de una persona en otro Estado Parte de la cual esa persona no sea nacional o residente permanente." Esa modalidad criminal no contiene el elemento de coerción y de engaño. Así, el tráfico de migrantes no es reconocido como una violación de los derechos humanos, sino como una violación a las leyes migratorias.

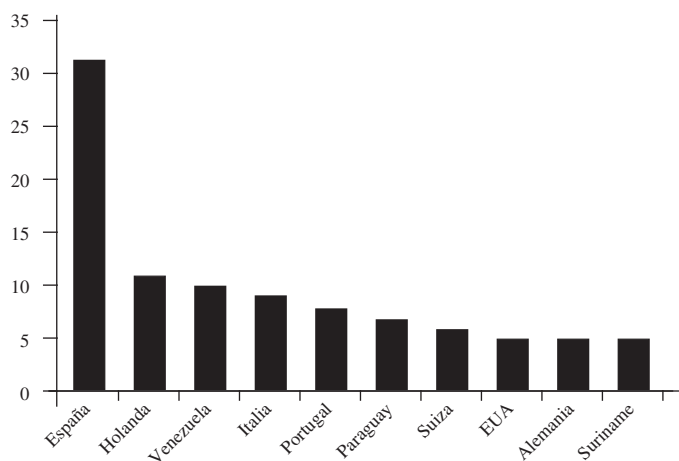
3. El Protocolo Facultativo a la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, relativo a la Prevención, a la Represión y a la Punición de la Trata de Personas, principalmente mujeres y niñas, establece el concepto de trata como "el reclutamiento, el transporte, la transferencia, el alojamiento o el acogimiento de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza o a otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de autoridad o de situación de vulnerabilidad o a la entrega o aceptación de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tiene autoridad sobre otra, para fines de explotación. La explotación deberá incluir, por lo menos, la explotación de la prostitución de otra persona u otras formas de explotación sexual, del trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos." La trata de personas es considerada una violación de derechos humanos, específicamente del derecho a la vida, a la libertad y al derecho de no ser sometido a la esclavitud en ninguna de sus formas, diferentemente de lo que ocurre en el tráfico de migrantes.

4. El Protocolo Facultativo a la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, relativo a la Prevención, a la Represión y a la Punición de la Trata de Personas, principalmente mujeres y niñas, establece explícitamente en su artículo 3.b, que: "el consentimiento dado por la víctima de trata de personas, a toda forma de explotación que se tenga intención de realizar descrita en el apartado a del presente artículo, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado".

5. Ver: GARCIA, Alejandra Chacón; MUERCIEGO, María Peláez; ROSADO, Ivan Zaro: *Trabajadores Masculinos del Sexo: Aproximación a la Prostitución Masculina en Madrid*, Fundación Triángulo, Madrid 2006.

En el año 2002, la investigación titulada “*Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Meninas e Adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil*” (PESTRAF) identificó 241 rutas de trata<sup>6</sup>, de las cuales 131 eran internacionales, 78 interprovinciales y 32 intermunicipales. Las mujeres y adolescentes víctimas de trata internacional son llevadas a España (destino más frecuente, con 32 rutas), Holanda (11 rutas), Venezuela (10 rutas), Italia, Portugal, Paraguay, Suiza, Estados Unidos, Alemania y Surinam.

Desde la perspectiva española no existen datos sistematizados sobre las víctimas de trata. La dificultad de identificar a estas mujeres una vez que la trata de personas es considerada una actividad delictiva y la negativa de muchas de las víctimas a considerarse como tales, complican la labor analítica<sup>7</sup>. A esto se añade que los datos disponibles de la policía española no distinguen entre prostitución y trata de personas.



PESTRAF, Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Meninas e Adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil, *op. cit.*, p. 74

6. Ruta es el camino previamente establecido por personas o grupos que tienen como objetivo llegar a un destino planeado. PESTRAF, *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Meninas e Adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil*, 2002, p. 73.

7. Pese a que muchas mujeres brasileñas que están ejerciendo la prostitución en España se caracterizarían como víctimas de trata, conforme al artículo 3 de la Convención de Palermo, la percepción de ellas es que son emigrantes que fueron ayudadas por terceros para conseguir llegar a España, teniendo éstas que pagar los costes del viaje con sus servicios sexuales. Por otra parte, es importante destacar que existen mujeres que están ejerciendo la prostitución en España y que efectivamente no son víctimas de trata y sí inmigrantes que deciden ejercer esa actividad. Ver: AGUSTÍN, Laura María: *Trabajar en la industria del sexo, y otros tópicos migratorios*, Tercera Prensa, Donosita, 2005.

Es importante destacar que, pese a que la prostitución no es considerada un crimen<sup>8</sup> y no todas las mujeres que ejercen prostitución son víctimas de trata<sup>9</sup>, el elevado número de mujeres brasileñas ejerciendo esta actividad en España y, más recientemente, el aumento del número de transexuales brasileñas, puede indicar una mayor vulnerabilidad de esos colectivos, e incluso que parte de esos números se refieran a mujeres víctimas de trata.

Según datos del Informe de la Guardia Civil sobre el “Tráfico de Seres Humanos con fines de explotación sexual” (años 2004, 2005 y 2006)<sup>10</sup>, el contingente de mujeres brasileñas en el mercado del sexo español constituía el mayor colectivo por nacionalidad, salvo en el año 2004 en el que las rumanas fueron más numerosas.

Tabla 1. Mujeres ejerciendo la prostitución en España<sup>11</sup>

Nacionalidad	2004	2005	2006
Brasil	3.789	5.015	4.331
Rumania	3.900	4.175	4.303
Colombia	2.876	2.388	1.831
Rep. Dominicana	1.157	1.372	1.454
Rusia	1.003	849	648
Paraguay	1.391	1.296	1.891
Venezuela	378	779	331
Nigeria	537	578	356
Ecuador	581	558	390
Marruecos	465	360	439

Fuente: GUARDIA CIVIL ESPAÑOLA: *Informe Criminológico. Tráfico de Seres Humanos con fines de explotación sexual*, Madrid, 2005 y 2006.

Pese a que la PESTRAF sufrió innumerables críticas por la metodología utilizada<sup>12</sup>, debe reconocerse que fue la primera investigación nacional que identificó la problemática de la trata de mujeres, niñas y adolescentes<sup>13</sup>, promoviendo

8. Brasil y España no tipifican la prostitución como delito en su código penal.

9. PISCITELLI, Adriana: *Traficadas ou Autônomas? A noção de consentimento entre brasileiras que oferecem serviços sexuais na Espanha*, Ministério da Justiça. Dilemas jurídicos do enfrentamento ao tráfico internacional de seres humanos, Brasília, 2006.

10. GUARDIA CIVIL: *Informe Criminológico. Tráfico de Seres Humanos con fines de explotación sexual*, Madrid, Año 2005, 2006.

11. El informe de la Guardia Civil señala más nacionalidades de mujeres ejerciendo la prostitución. Para los efectos de este análisis se utilizaron las nacionalidades con mayor incidencia.

12. BLANCHETTE, Thaddeus; LEITE, Gabriela S.; PINHEIRO, Anna Marina M. P.B.: *Prostitutas, “traficadas” e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o tráfico de seres humanos*, Cadernos Pagu (25), Campinas, 2005.

13. En Brasil, el *Estatuto da Criança e do Adolescente*, que es la legislación referente a menores de edad, establece una distinción entre niños y adolescentes. Son considerados “niños” las personas de 0 a 12 años y “adolescentes”, de 12 a 18 años incompletos.

las políticas de combate e impulsando la ratificación del *Protocolo de Palermo*, como una de las primeras y principales medidas adoptadas por Brasil fruto de su compromiso internacional ante otros Estados en la lucha contra la trata, entre ellos España.

El hecho de que la trata de personas sea considerada un crimen transnacional permite la cooperación por parte de los Estados. Aunque los países deben desarrollar políticas internas de lucha, la efectividad de las acciones depende de medidas creadas en cooperación con otros países, principalmente aquellos que sean origen o destino de las víctimas.

En el caso de España y Brasil, se puede comprobar que este último es un país de origen de víctimas de trata. Por su parte España, aun siendo considerada país de tránsito, se caracteriza principalmente por ser destino de víctimas brasileñas, mujeres y, más recientemente, transexuales.

La complejidad del crimen organizado transnacional revela la insuficiencia de los mecanismos de lucha tradicionales de cada Estado, lo que lleva a la búsqueda de nuevas formas de combate, sea por vía de la cooperación bilateral, regional y multilateral, sea mediante la cooperación técnica policial, desde el ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TICS) y /o desde el económico.

La trata de personas aparece como la tercera modalidad más lucrativa para las redes criminales transnacionales en el contexto global, frente a otras redes del crimen organizado, como el tráfico de armas y de drogas. La dificultad de demostrar su materialidad, al ser el objeto del crimen la propia víctima, coloca esta modalidad en ventaja frente al resto.

Es importante añadir que la *Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada* y sus protocolos adicionales fueron pensados desde la perspectiva de la seguridad mundial y no desde la perspectiva de los Derechos Humanos de las víctimas. Esta aclaración puede, en principio, no parecer importante, pero supone diversas dificultades cuando hablamos, por ejemplo, desde la óptica de la atención a las víctimas.

La reciente crisis migratoria entre Brasil y España, referente a la no admisión de nacionales en los respectivos países, tiene como telón de fondo el control del movimiento de personas en el contexto de la globalización, centrada también en el control de las redes de trata de personas y de tráfico de migrantes. Más allá de proteger a las víctimas, lo que se hace evidente es la intención de proteger a los Estados de esos fenómenos, sin que se analicen los “porqués”

de esas movilidades internacionales y se discutan medidas más centradas en la responsabilidad del codesarrollo de los países de origen, así como en garantizar la integración de los inmigrantes en los países de destino, basada en la garantía de los derechos de esas personas.

La lucha contra la trata internacional de personas constituye una nueva frontera de actuación intersectorial como política pública internacional y nacional que debe ser construida a partir de la cooperación internacional (multilateral, bilateral) y también nacional (cooperación vertical y horizontal entre los distintos organismos que componen el Estado y horizontal, entre los organismos del Estado y los demás actores involucrados), siempre teniendo como último fin el rescate y la revalorización de los derechos humanos de las víctimas de trata.

## La cooperación hispano-brasileña

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada* fue ratificada por España y Brasil en 2002 y 2004 respectivamente, así como el Protocolo adicional relativo a la prevención, a la represión y a la punición de la trata de personas<sup>14</sup> y el Protocolo adicional contra el tráfico de migrantes por vías terrestres, marítimas y aéreas<sup>15</sup>, demostrando así a la comunidad internacional el compromiso de ambos países en cooperar en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

En el ámbito de la responsabilidad, España cuenta con un agregado civil español<sup>16</sup>, cuya función es servir de puente de comunicación entre las investigaciones policiales surgidas en ambos países<sup>17</sup>. Por ejemplo, en 2006, un traficante de mujeres que estaba retenido bajo prisión preventiva decretada en España trató de huir a Brasil, siendo preso inmediatamente al desembarcar en el aeropuerto de Guarulhos, en São Paulo<sup>18</sup>.

En el campo de la prevención, se comprueba el inicio de la formación de una red de actores brasileños y españoles, principalmente de las organizaciones de

14. En Brasil, por el Decreto n° 5017 de 12 de marzo de 2004; en España por Real Decreto n° 22.719, publicado en el BOE el 11 de diciembre de 2003.

15. En Brasil, por el Decreto n° 5016, de 12 de marzo de 2004; en España Real Decreto n° 22.593, publicado en el BOE el 10 de diciembre de 2003.

16. El agregado civil es un policía extranjero al servicio de su país, pero con destino en un tercer estado. El agregado civil español se encuentra destinado en la Embajada de España en Brasilia. Diario 20 Minutos, en: <http://www.20minutos.es/noticia/150356/0/espanol/prostitucion/brasil/>. Consultado el 10/11/2007.

17. Ver: BARROSO, José Nieto; BUESA, Mario Farnós; VALIENTE, Luis Maria Uriarte: *Protocolo de Investigación de delitos relacionados con la pornografía infantil y la trata de personas*, FIIAPP, Madrid, 2007.

18. Diario 20 Minutos, en <http://www.20minutos.es/noticia/150356/0/espanol/prostitucion/brasil/>. Consultado el 10/09/2006.

la sociedad civil, que están articulando la creación de una red bilateral que pretende:

- mejorar la articulación de las acciones desarrolladas en el ámbito hispano-brasileño de forma general;
- posibilitar el conocimiento del perfil social de las mujeres y transexuales brasileñas que están en España, con la intención de crear metodologías de prevención de trata evitando que otras posibles víctimas se inserten en el mercado sexual español;
- posibilitar que las entidades españolas conozcan la realidad en la cual las brasileñas estaban insertas antes de ir a España, aumentando la calidad de la atención proporcionada;
- aumentar la comunicación entre las entidades que ofrecen atención directa a las víctimas en España con las entidades que prestan atención directa en Brasil, con objeto de permitir un intercambio de experiencias y el conocimiento sobre la problemática.

En lo que se refiere a la atención especializada a las víctimas de trata, el Protocolo adicional, el relativo a la prevención, represión y sanción de la trata de personas, en especial mujeres y niñas, propone mecanismos que aseguran la cooperación entre los países, quedando a criterio de los gobiernos nacionales la forma de protección de las víctimas y la concesión de visados temporales o de residencia permanente a las víctimas amenazadas en sus países de origen.

Es interesante observar la tendencia a la articulación de las entidades españolas y brasileñas que atienden directamente a las víctimas de trata. Esa tendencia viene insertada en el nuevo contexto mundial de participación de nuevos actores, por medio de la gobernanza global.

Otro aspecto interesante en la atención a las personas que sufren la trata es la necesidad de articulación de las subredes nacionales para la asistencia calificada a las víctimas, sea en España, sea las que regresan a su país de origen, por lo que es necesario que se estructuren redes de atención especializadas en Brasil.<sup>19</sup> En la actualidad, gran parte de las mujeres que regresan no recibe atención específica en Brasil, bien por el desconocimiento de la red asistencial brasileña al regreso de esas personas, bien por la imposibilidad de ofrecer

19. Actualmente Brasil cuenta con la promulgación de la Política Nacional de Enfrentamiento al Tráfico de Personas en Brasil (Decreto n° 5948, 26/10/2006) y con el Plan Nacional de Enfrentamiento al Tráfico de Personas en Brasil (Decreto n° 6347, 01/2008). Este último propone como una de las medidas más importantes la articulación de la red de atención a las víctimas y la creación de una metodología de atención específica. En estos momentos, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de Brasil (SEPM) desarrolla, junto a la Municipalidad de Fortaleza, un Proyecto Piloto para elaborar una metodología de atención a las víctimas de trata retornadas.

una alternativa real social y profesional. Muchas de estas víctimas desean volver al exterior en la tentativa de alcanzar mejores condiciones de vida y garantizar la supervivencia a sus familias en Brasil. La expulsión, por la situación de irregularidad documental en España, no es considerada un obstáculo para su regreso a Europa. Se comprueba, cada vez más, la especialización de las redes de servicios ilegales de falsificación de documentos, que garantizan el regreso a Europa y su retorno al ciclo de explotación para pagar la deuda contraída con la red de falsificación de documentos, el importe del pasaje, etc.

## Conclusiones

Pese a la importancia de estas iniciativas, es necesario que los Estados brasileño y español tengan como prioridad política y como desafío para su cooperación conjunta la creación de políticas públicas comunes en el sentido de pensar:

- 1) Políticas de cooperación que garanticen el desarrollo y la creación de alternativas de trabajo y condiciones de vida en Brasil, disminuyendo la necesidad de migración y de involucrarse en redes del crimen organizado. Incluso sabiendo que Brasil está clasificado como un país preferente en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, en lo que se refiere a las prioridades geográficas para recibir ayuda de la cooperación, es necesario que se tome en cuenta la dimensión de la trata de personas en el ámbito hispano-brasileño y que se planteen prioridades en esa línea de cooperación, incentivando el desarrollo de políticas de promoción social en Brasil.
- 2) Repensar las políticas migratorias en el contexto español, teniendo en cuenta la pertenencia de España a la Unión Europea. Concebir las políticas migratorias solamente desde la perspectiva del establecimiento de más restricciones a los migrantes que quieren entrar en la Unión Europea y particularmente en España, a través del fuerte control en el ámbito de los acuerdos de Schengen, más que evitar la migración, estimula la constante estructuración de las redes de la delincuencia transnacional organizada, vulnerando, violando y faltando al respeto de los derechos humanos de los inmigrantes.
- 3) Discutir alternativas para las personas en situación de irregularidad documental que se encuentran en España, muchas de ellas víctimas de trata o insertadas en el mercado sexual, disminuyendo sus vulnerabilidades. Al no ser considerada la prostitución como crimen, una de las formas de controlarla es comprobando la situación documental de las personas que la ejercen, aunque se quiera justificar la medida con el fin



último del control documental. Además, como la mayoría de las mujeres y hombres que ejercen la prostitución o se encuentran en situación de trata están en España en situación de irregularidad documental, se les impone la sanción administrativa de la expulsión del país. Pese a toda la complejidad que impone la regularización documental, la realidad comprobada en muchas de las instituciones que trabajan directamente con las personas que ejercen esa actividad es que la ausencia de documentos impide que puedan inserirse en otras actividades profesionales y trabajos formales. La informalidad de las actividades en la que pueden inserirse las hace más vulnerables a explotaciones laborales.

- 4) Crear medidas y protocolos efectivos de atención a las víctimas de trata, propiciando la articulación de las redes de atención y creando políticas estatales de asistencia. La ausencia de protocolos mínimos de atención a las víctimas de trata conlleva la ausencia de patrones en acciones y de participación de actores en la red de asistencia que son importantes y necesarios en la atención. Esos protocolos deben ser resultado de políticas estatales en las que se contemple la participación y responsabilidad en la creación y monitoreo de la utilización de esos patrones<sup>20</sup>.

Concluyendo, los desafíos de la cooperación hispano-brasileña comprenden medidas internas, bilaterales y multilaterales (con la Unión Europea) que sólo tendrán respuestas con la efectiva intención política de comprometerse en la lucha contra la trata y, principalmente, en el respeto a los derechos humanos de las personas víctimas de esa trata.

## Bibliografía

- AGUSTÍN, Laura Maria: *Trabajar en la industria del sexo, y otros tópicos migratórios*. Tercera Prensa, Donosita, 2005
- BARROSO, José Nieto; BUESA, Mario Farnós; VALIENTE, Luis Maria Uriarte: *Protocolo de Investigación de delitos relacionados con la pornografía infantil y la trata de personas*. FIIAPP, Madrid, 2007.
- BLANCHETTE, Thaddeus; LEITE, Gabriela S.; PINHEIRO, Anna Marina M. P.B.: *Prostitutas, "traficadas" e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o tráfico de seres humanos*. Cadernos Pagu (25), Campinas, 2005.

20. TERESI, V. M. ; RODRIGUES, G. M. A.: *A atenção às vítimas de tráfico internacional de pessoas como política pública internacional. A cooperação internacional para a criação da rede de atenção às vítimas brasileiras de tráfico de pessoas libertadas na Espanha*. 5º Congresso Nacional de Direito Internacional, Curitiba, 2007. *Estudos de direito internacional: anais do 5º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Juruá, Curitiba, 2007, pp. 533-542.

- GARCÍA, Alejandra Chacón; MUERCIEGO, Maria Peláez; ROSADO, Ivan Zaro: *Trabajadores Masculinos del Sexo: Aproximación a la Prostitución Masculina en Madrid*. Fundación Triángulo, Madrid, 2006.
- PISCITELLI, Adriana: *Traficadas ou Autônomas? A noção de consentimento entre brasileiras que oferecem serviços sexuais na Espanha*. Ministério da Justiça. *Dilemas jurídicos do enfrentamento ao tráfico internacional de seres humanos*. Brasília, 2006.
- PROYECTO ESPERANZA: *El Mundo de la Trata*. Coordinación Proyecto Esperanza, España. En <http://www.proyectoesperanza.org/pdf/trata/entro.pdf>. Consultado el 02 de agosto de 2006.
- TERESI, V. M.; RODRIGUES, G. M. A. *Sonhos de liberdade, vidas traficadas*. Casoteca Latino-Americana de Direito e Políticas Públicas. Fundação Getúlio Vargas. 2007.

### Informes

- CECRÍA. *Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Meninas e Adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil*, coordinada pelo CECRIA. Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes, Brasília, 2002.
- GUARDIA CIVIL. *Informe Criminológico. Tráfico de Seres Humano con fines de explotación sexual*, Madrid, 2003, 2004, 2005, 2006.

---

# SOLIDARIDADES PARA EL DESARROLLO: LA POLÍTICA DE “COOPERACIÓN ACTIVISTA” CON EL MST BRASILEÑO

BRENO BRINGEL, JON LANDALUZE  
Y MILENA BARRERA\*

---

## PALABRAS CLAVE

MST; cooperación para el desarrollo; política internacional; movimientos sociales; solidaridades

## RESUMEN

*El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil se ha convertido en uno de los mayores referentes globales de la lucha social campesina. Uno de los elementos centrales para su visibilidad, consolidación y la apuesta por “otro desarrollo” —además de su fuerte territorialización y el potente trabajo educativo y formativo de sus bases— es la acción exterior y de cooperación que viene desarrollando el movimiento. Nos centraremos en este artículo en analizar dicha acción exterior en lo que atañe a la cooperación con actores sociales e institucionalidades en el continente europeo y, en particular, en el Estado español.*

---

\* Breno BRINGEL es Profesor-visitante del Programa de Postgrado en Ciencias Sociales, Universidad Federal de Bahía (UFBA), Brasil, e investigador/colaborador del Departamento de Ciencia Política III de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Jon LANDALUZE es Profesor del Departamento de Química Analítica de la UCM y Doctor en Ciencias por la Universidad del País Vasco (UPV). Milena BARRERA es economista, con Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Estudios Iberoamericanos por la UCM. Todos los autores son miembros del Comité de Apoyo al MST de Madrid.

## ABSTRACT

*Brazil's Landless Workers Movement has recently become one of the most important references of the peasant social struggle. One of the main reasons for its visibility, consolidation and the bet of "another development" —in addition to its strong territorialisation and its intense efforts in educating and training its grass roots— is foreign action and the cooperation developed by the movement. We will focus in analysing the movement's foreign action in what cooperation with social agents and institutions in the European continent and the Spanish State concerns.*

## RESUMO

*O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do Brasil converteu-se em uma das maiores referências globais da luta social camponesa. Um dos elementos centrais para sua visibilidade, consolidação e aposta pelo "outro desenvolvimento" —además de sua forte territorialização e o potente trabalho educativo e formativo de suas bases— é a ação exterior e de cooperação que o movimento vem desenvolvendo. Nos centraremos em analisar esta ação exterior no que refere à cooperação com atores sociais e institucionalidades no continente europeu e, em particular, no Estado espanhol.*

*La cooperación es el lenguaje más utilizado, pero nosotros preferimos hablar de solidaridad. La solidaridad como principio de vida, como principio militante.*

Itelvina Mafioli (militante del MST)

*A diferencia de la solidaridad, que es horizontal y se ejerce de igual a igual, la caridad se practica de arriba hacia abajo, humilla a quien la recibe y jamás altera ni un poquito las relaciones de poder: en el mejor de los casos, alguna vez habrá justicia, pero en el alto del cielo. Aquí en la Tierra, la caridad no perturba la injusticia. Sólo se propone disimularla.*

Eduardo Galeano

## El MST y las sendas abiertas del postdesarrollo<sup>1</sup>

La conceptualización sobre el desarrollo en las ciencias sociales ha visto tres momentos principales correspondientes a tres orientaciones teóricas fundamentales: las teorías de la modernización —décadas de cincuenta y sesenta—, las teorías de la dependencia —años sesenta y setenta—, y las aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en la segunda mitad de la década de ochenta y en los años noventa (Escobar, 2005: 18). Asimismo, como consecuencia de este proceso de resignificación del desarrollo, y fruto de las presiones de las luchas sociales y políticas, emerge, a partir de los años 1990, con un carácter multidimensional, la teoría del desarrollo humano sostenible, que tiene como objetivo “ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo”<sup>2</sup>. Inspirada en las aportaciones de Amartya Sen, este nuevo enfoque supone, al basarse en el individuo y en sus capacidades, un gran avance a la hora de pensar el desarrollo y buscar nuevas vías de interpretación para las prácticas de cooperación en la actualidad<sup>3</sup>.

A pesar de la importante ruptura con los abordajes previos y la ampliación del foco analítico, algunas cuestiones importantes permanecen abiertas, entre las cuales, la redistribución de los recursos entre los grupos sociales, los adjetivos de la democracia y la participación imbricada con el desarrollo (en constante recreación), o las relaciones de fuerza y dominación entre clases y naciones.

Si tenemos en cuenta que los proyectos desarrollistas llevados a cabo entre las décadas de 1950 y 1980, como ha demostrado Arrighi (1998), lejos de reducir la brecha entre la riqueza del “núcleo orgánico” capitalista y el resto del mundo, acabó profundizándola, incrementando la desigualdad, en las pugnas por la resignificación del desarrollo es más que necesario cartografiar nuevos horizontes de posibilidad.

De los enfoques que pasan a cuestionar el propio concepto de desarrollo, destacamos el de Rist (2002), para quien el desarrollo es la historia de una creencia occidental, con gran capacidad de seducción. Para el autor, el “desarrollo” estaría constituido por un conjunto de prácticas (económicas, políticas, sociales, culturales...) a veces aparentemente contradictorias que, para asegurar la reproducción

1. Agradecemos los valiosos comentarios y aportaciones de Enara Echart, Geraldo Fontes y Joaquín Piñero. Sobra decir que la responsabilidad sobre lo escrito recae en quienes firman el presente artículo.

2. PNUD. Informe de desarrollo Humano, 1991, p. 17.

3. Ver, por ejemplo, SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.

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 solvente (2002: 24-30).

A partir de esta definición, de fondo histórico, no sólo se cuestiona la inevitabilidad y limitación de un determinado abordaje sobre el desarrollo (entre ellos el difundido enfoque actual centrado en la lucha contra la pobreza, entendida en términos economicistas, como “problema”, y no como una construcción social y/o un proceso multicausal, consecuencia del subdesarrollo), sino que se abre la posibilidad de nuevas vías posibles para pensar y “practicar” el desarrollo. Una de ellas —que se tratará de exponer brevemente durante el presente texto— es la de los movimientos sociales que a través de su organización social tejen nuevas horizontalidades, sociabilidades, territorialidades y subjetividades colectivas, deconstruyendo en su actuación cotidiana un tipo concreto de “desarrollo” que ha llevado a la expropiación material, cultural y, en muchos casos, a su propia desterritorialización.

De este modo, estamos de acuerdo con la visión de Rist (2002: 279) de que algunos movimientos sociales marcan una ruptura en las claves de interpretación del desarrollo, transformando la realidad. No obstante, no creemos que estos movimientos —al menos en su gran mayoría— “no manifiestan esperanza alguna en los intercambios internacionales y no esperan gran cosa del Estado”, ni tampoco que “no creen ni en la ayuda ni en la cooperación internacional”. Pensando el ejemplo del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil trataremos, por un lado, de demostrar cómo los intercambios internacionales pueden ser, para los movimientos sociales, parte fundamental de su apuesta por una nueva concepción movimentista de la cooperación y del desarrollo; por otro lado, veremos que el MST no actúa de espaldas al Estado ni tampoco a la cooperación internacional, sino que mantiene relaciones puntuales de cooperación con diversas organizaciones para la consecución de algún acuerdo/proyecto específico.

La cuestión clave es pensar el desarrollo no en términos fundamentalmente económicos, sino principalmente en su dimensión política (Echart y López, 2006: 78), en una perspectiva ampliada. En detrimento de las definiciones usuales vinculadas a la *Cooperación “con mayúsculas”*, entendemos la *cooperación para el desarrollo “con minúsculas”*, como aquellas prácticas o acciones, no necesariamente vinculadas a lo institucional y/o a lo estatal, que buscan fortalecer a un actor que trata de desarrollarse, en base a la reciprocidad y la solidaridad política. Rescatando algunos de los principios propios del internacionalismo, la cooperación para el desarrollo en el ámbito

internacional trataría además de enlazar actores diferenciados, pero afines, aprovechando una determinada estructura de oportunidades políticas en los escenarios locales y globales para lograr ciertas acciones o impactos. Esta definición no es excluyente, sino que tiene un afán integrador, de captar otras sensibilidades excluidas por los abordajes dominantes, llevándonos a proponer, frente a la visión hegemónica, la noción de *solidaridades para el desarrollo* y de *cooperación activista/militante*.

A partir de esta “cooperación activista y solidaria”, introducimos el caso del MST, que nos lleva a plantear el desarrollo como un proceso conflictivo (la construcción del desarrollo no está desligada de las luchas sociales y de las pugnas por sus alcances y significados<sup>4</sup>) y multidimensional (por la imbricación de escalas geográficas, actores implicados, etc.), en el que a través de las acciones colectivas, la organización social y las alianzas permanentes y/o puntuales del movimiento se busca otra forma de gestionar colectivamente las políticas de “cooperación para el desarrollo”, con un horizonte político emancipatorio.

De este modo, no sólo se trata de volcar la mirada hacia un desarrollo más democrático y participativo como plantea la teoría del desarrollo humano, sino también de apuntar a las formas y modelos específicos de esta “democratización del desarrollo”: una democracia radical construida en la praxis política —donde se van formando identidades, generando subjetividades colectivas y vínculos afectivos— con una participación activa y transformadora de todos los actores implicados, sustentada en las ideas de solidaridad, reconocimiento y comprensión hermenéutica<sup>5</sup>.

En un proceso abierto y flexible, se dibuja un escenario dialógico donde convergen propuestas de quienes ejercen la cooperación e intereses de quienes la reciben, pero con el horizonte común de facilitar la autogestión de sus propias estrategias de desarrollo, un desarrollo en movimiento basado en la solidaridad política y en la autonomía. Al trazar las metas, coordinar las actividades, pensar las realidades, canalizar las demandas y soluciones, se va construyendo la subjetividad colectiva sobre el desarrollo, sobre quiénes son, cómo quieren ser y cómo pueden contribuir para cambiar aquello que les rodea.

4. Un ejemplo paradigmático de las tensiones en torno a los significados y alcances del “desarrollo” en Brasil puede ser encontrado en un reportaje aparecido en la *Revista ISTO É* (Núm. 2005, Año 31, 09 de abril de 2008, pp.74-78), de circulación nacional, titulado “El MST contra el desarrollo”. En dicho reportaje, además de la habitual criminalización —por parte de los medios de comunicación dominantes— de los movimientos sociales transformadores, se acusa al MST de ir en contra del desarrollo del país debido a su oposición a las grandes empresas transnacionales vinculadas al agronegocio. La idea central transmitida en el reportaje es cómo las acciones colectivas del MST generan un ambiente de crispación para las inversiones (y, en consecuencia, para el “desarrollo”).

5. Ver a este respecto, Rebellato (2004).

## La acción exterior del MST: redes para co-operar

El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil es fundado en el año 1984, fecha especialmente importante en la historia reciente de ese país porque supuso el fin de la dictadura militar que ahogó las libertades durante más de veinte años. En medio del advenimiento inminente de esta situación excepcional, representantes de diferentes movimientos sociales, ligas campesinas, sindicatos, uniones de labradores y sectores progresistas de la Iglesia Católica se reúnen los días 20 y 22 de enero en el Primer Encuentro Nacional de los Sin Tierra en la localidad de Cascavel, estado de Paraná. Allí, en medio de este amplio abanico de luchas sociales contra la dictadura se hace hincapié en la necesidad de aglutinar la acción de estos grupos dispersos para articular un movimiento fuerte de respuesta a nivel nacional ante las tremendas injusticias que se registran en el campo brasileño. Esto justifica que durante su primera década de existencia (hasta mediados de los años 1990) el MST se centrara en su organización interna, su formación y expansión nacional a través de la territorialización del movimiento<sup>6</sup>. Una vez consolidada esta red, la segunda mitad de la década de los noventa marcó el inicio de la proyección exterior del MST. Aunque su espacio central de acción sigue siendo el Estado-nación (el espacio social donde se estructura su organización medular y se producen las ocupaciones, las tensiones y los conflictos centrales) y sus principales demandas siguen estando sujetas a la territorialidad de la política brasileña (la lucha por la reforma agraria, por ejemplo, sigue teniendo como principal interlocutor al gobierno nacional), es cada vez más perceptible la multidimensionalidad de los procesos socio-geográficos y las articulaciones entre sociedad y espacio, que redefinen intereses, demandas y proyecciones que van más allá del ámbito doméstico (Bringel y Falero, 2008).

La década de los noventa marcaría un contexto crítico para los movimientos populares en el campo debido a la fuerte ola neoliberal desencadenada en América Latina que llevó a sendas privatizaciones, programas de desregulación y liberalización —y con ello la entrada masiva de capital extranjero en las zonas rurales. Las consecuencias que pueden tener para el desarrollo sostenible el incentivo al agronegocio, la producción de transgénicos en tierras brasileñas por empresas transnacionales (lo que va en contra de la reivindicación de soberanía alimentaria del movimiento) o la más reciente política de fomento al monocultivo de caña de azúcar para la producción de etanol, también controlada por empresas como Bunge, Syngenta o Cargil, acabaron llevando a un cambio en las demandas y acciones colectivas del movimiento, así como a una nueva percepción de sus

6. Para analizar este proceso de formación y territorialización del MST ver, entre otros, Fernandes (1999).



militantes hacia las dimensiones supranacionales de la lucha por la tierra. De este modo, el carácter transnacional de la lucha del MST está cada vez más presente, incluso en la propia mística del movimiento. Por ejemplo, en el V Congreso, realizado en Brasilia, se escenificó una boda que simbolizaba la alianza entre latifundistas nacionales, por un lado, y las empresas y el capital transnacional, por otro. El gobierno brasileño aparecía como el cura que daba el visto bueno, avalando esta ceremonia. No obstante, el momento más importante de esta boda se dio en el momento del “sí quiero”, donde miles de campesinos sin tierra —que no habían sido invitados a la gran boda— irrumpieron en esta escena, denunciando y tratando de impedir dicho matrimonio (Bringel, 2006, 2007 b).

Tras 24 años de existencia del MST, la influencia del movimiento van mucho más allá de los 23 estados brasileños donde actúa, por lo que resulta fundamental vislumbrar las articulaciones exteriores y las políticas de cooperación del mismo en la búsqueda de alternativas de sociedad. En este sentido, podemos decir que la acción exterior del MST está plasmada fundamentalmente a través de cuatro planos de actuación:

- a) una relación y articulación duradera a través de redes transnacionales de organizaciones y movimientos sociales campesinos (los ejemplos paradigmáticos son la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas —CLOC—, en el ámbito latinoamericano, y la Vía Campesina, en el global);
- b) la relación permanente con grupos de solidaridad (que reciben diferentes denominaciones, como Grupos de Amigos o Comités de Apoyo), ubicados principalmente en el centro del sistema-mundo —Europa y Estados Unidos—, basada en el internacionalismo y en la solidaridad política con el movimiento;
- c) la cooperación político-económica puntual con organizaciones sociales, institucionalidades y agentes de la cooperación internacional públicos (fundamentalmente administraciones públicas descentralizadas y universidades) y privados (ONGD), para la consecución de algún acuerdo/proyecto específico;
- d) una articulación más amplia, en momentos puntuales o coyunturas particulares, con organizaciones político-sociales y movimientos sociales, no necesariamente campesinos, en campañas o foros internacionales (caso del Foro Social Mundial, por ejemplo).

Analizaremos brevemente a continuación estos planos de actuación, con especial énfasis en los tres primeros ya que son aquellos que nos permiten visualizar la política de co-operación del MST, es decir, sus fórmulas de trabajo conjunto con otros colectivos y actores en la búsqueda del desarrollo.

## Desarrollo, solidaridades y cooperación con el MST en el Estado español

La política de cooperación del MST en Europa y, en particular, en el Estado español, tiene como eje central un horizonte político-emancipatorio, vinculado a sus demandas básicas de inclusión y justicia social, reforma agraria y soberanía popular. Dicha cooperación está articulada en torno a tres de los planos anteriormente mencionados, siendo permanente en los casos de las relaciones con organizaciones campesinas y comités de solidaridad y puntual o específica con otras organizaciones sociales y agentes de la cooperación para el desarrollo.

Antes de adentrarnos en cada uno de los casos de cooperación, señalamos dos hipótesis interrelacionadas que estarán presentes de forma transversal en el análisis. *Primera:* en la acción exterior del MST prima una política de cooperación donde, incluso en los casos donde los acuerdos bilaterales o multilaterales tienen un trasfondo económico, subyacen unos principios político-ideológicos con tintes emancipatorios. *Segunda:* estos principios político-ideológicos rompen con la lógica dominante de la cooperación para el desarrollo oficial del Norte que, muchas veces, se presenta como "despolitizada" y "racional", haciendo del MST un atractivo receptor de ayudas provenientes de organizaciones e institucionalidades más progresistas en el Estado Español y en Europa debido a la gestión autónoma y al uso colectivo que hace el movimiento de los recursos.

## Relación permanente con movimientos y organizaciones campesinas

Aunque la articulación del MST en espacios y redes transnacionales de movimientos sociales campesinos tiene mayor protagonismo en América Latina a través de la CLOC, sus lazos globales son cada vez más estrechos con la irradiación de la actuación de la Vía Campesina<sup>7</sup>. Aunque las situaciones del campo y de los campesinos distan mucho de ser parecidas, la relación del MST con otras organizaciones campesinas del Estado español y de Europa es una de las prioridades que se vienen trabajando desde ambos extremos. En el Estado español las organizaciones campesinas que se sitúan más a la izquierda en el panorama ideológico forman parte de esta coordinación internacional. La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), el Sindicato de Obreros del Campo de Andalucía (SOC), el Sindicato Labrego Galego, la

7. Para un análisis más detallado de la articulación del MST en redes transnacionales de movimientos sociales en América Latina ver Bringel y Falero (2008).

*Unió de Pagesos* y la *Asamblea Paguesa* de Cataluña o *Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna* (EHNE) son algunos de estas organizaciones que se articulan con el MST y otras organizaciones campesinas con el objetivo de coordinar sus luchas, movilizaciones y reivindicaciones en el ámbito global. La bandera central para la cooperación entre estas organizaciones es la búsqueda de una agricultura campesina sostenible, motivo por el cual se demanda la reforma agraria y la soberanía alimentaria. Subyace una fuerte crítica a cómo la ayuda internacional y las políticas nacionales, así como la “industria del agro” están interfiriendo en el sistema de producción de alimento, obligando a los campesinos a adoptar métodos de producción no-sostenibles mediante un modelo de competencia e industrialización.

No obstante, la colaboración con el MST no se circunscribe a la Vía Campesina, sino que muchos de estas organizaciones tienen diferentes niveles de coordinación, llevando a cabo proyectos de formación, intercambio y cooperación. A nivel europeo también se repite este esquema con organizaciones como *Confédération Paysanne* en Francia, *Family Farmers' Association* en Reino Unido o la *Associazione Rurale* italiana.

## Relación permanente con los grupos de solidaridad

En un segundo nivel de colaboración se sitúan los llamados Grupos de Apoyo, Grupos de Solidaridad y una serie de colectivos que, caracterizados por la solidaridad política, fueron naciendo en diferentes ciudades del Estado español y de Europa<sup>8</sup>. Quizás el Estado Español es donde más fuertemente se han arraigado estos grupos y donde más numerosos son, pudiendo resaltar el *Comité de Suport al MST* de Barcelona, el de Madrid y el de Córdoba, pero también grupos internacionalistas como el Comité de Solidaridad con América Latina (COSAL) de Asturias, el *Komite Internazionalistak* de Euskadi o el Comité de Solidaridad Internacionalista de Zaragoza. Dichos grupos, que superan el ámbito institucional y las relaciones estatales, comparten estos principios de solidaridad política y tienen como objetivo central la difusión de las luchas y de las experiencias alternativas que el MST está llevando a cabo en el ámbito del desarrollo rural sostenible, así como la denuncia de la represión a la que está sometida el movimiento, articulando para ello campañas a nivel internacional.

8. Nos centramos aquí en el caso europeo, pero hay que decir que los grupos de solidaridad también están fuertemente presentes en Estados Unidos (donde existen siete comités) y se estructuran de manera incipiente en Canadá y en Japón.

Estos comités nacieron, en su mayor parte, en la segunda oleada de solidaridad con América Latina cuando algunas de las experiencias de solidaridad política con experiencias revolucionarias estaban perdiendo fuerza y el zapa-tismo se alzó como una nueva forma de hacer revolución y de construir alter-nativas de sociedad. Junto con los indígenas del sureste mexicano, los cam-pesinos brasileños constituían un movimiento muy numeroso que construía una realidad diferente, alternativa y potencialmente emancipatoria<sup>9</sup>.

En el ámbito europeo la red no es tan tupida como en el Estado Español, pero existen comités de apoyo en la mayoría de los países, como el *Comitato di appoggio al Movimento Sem Terra* de Italia, *MST - Amitié Brésil* en Francia, o los comités de Suecia, Noruega, Bélgica, Holanda y Alemania. Estos dife-rentes Grupos de Solidaridad tejen una coordinación entre ellos, para poten-ciar el efecto de sus actuaciones. Además, se celebran de forma continuada encuentros que sirven para intercambiar experiencias y profundizar en los lazos de coordinación, el último de ellos (VII Encuentro Europeo de Solida-ridad con el MST), celebrado en octubre del 2007 en Oslo.

Como se ha mencionado anteriormente, el principal trabajo de los comités es el de difusión y denuncia, pero cada vez más se acercan a las luchas locales de las organizaciones campesinas de cada zona denunciando un modelo glo-bal de desarrollo que, en Brasil pero también en Europa, acaba con la agri-cultura familiar.

La constitución de estas redes de solidaridad política, basadas en prácticas de internacionalismo, es un elemento central en la política de cooperación para el desarrollo del MST. Para el movimiento no existe una cooperación econó-mica *per se*, sino que ha de tener detrás la solidaridad, unos lazos políticos sólidos contruidos a través de sus redes sociales que incorporan a la coope-ración una dimensión subjetiva construida a lo largo de un proceso histórico de luchas sociales.

## Cooperación político-económica puntual

En un tercer nivel, y aprovechando el espacio político que muchas veces se abre a través de la difusión y solidaridad de los comités anteriormente men-cionados, se ha creado en los últimos años un espacio de colaboración y tra-bajo desde Europa con el MST a través de los *proyectos de cooperación para el desarrollo*, visto por el movimiento, como ya hemos argumentado, como

9. Ver CALLE (2004).

una misión fundamentalmente política. Según señalaban Itelvina Mafioli y Claudimir Vieira, miembros de la Dirección Nacional del MST, en una reunión con el Komité de apoyo de Madrid a finales del 2007, se debe eliminar la connotación monetaria a la palabra cooperación. Para estos dos militantes del movimiento, desde hace unos años es muy usual relacionar la cooperación con cómo sacar fondos de las administraciones públicas de los países ricos del Norte para conducirlos a los lugares menos desarrollados, lo que supone perder la parte de solidaridad, de encuentro, de compartir conocimientos, de cooperar, es decir, de construir conjuntamente, co-operando, que el MST quiere dar a todos estos proyectos financiados desde Europa<sup>10</sup>.

En esta línea, si se hace un análisis de los proyectos financiados en los últimos años y que se han realizado con el MST, o con alguna de las organizaciones y cooperativas que están en el círculo del movimiento, principalmente desde la cooperación descentralizada, se puede constatar que los proyectos con más fondos de las ONGD más grandes son proyectos vinculados a la educación, formación y capacitación de líderes (el ejemplo paradigmático es la Escuela Nacional Florestan Fernandes, en Guararema, São Paulo, considerada la “universidad del MST”<sup>11</sup>) u otros proyectos de clara vinculación política con las líneas del movimiento, que contribuyen a su empoderamiento. En estos proyectos queda demostrada la apuesta por la dimensión política de la cooperación en las relaciones del y con el MST. Por otro lado, se mantienen los “proyectos más tradicionales” de desarrollo (construcción de pozos, tomas de electricidad, plantas solares, etc.)<sup>12</sup>, vinculados a pequeñas ONG y a relaciones directas entre personas, como iniciativas individuales. En definitiva, el énfasis de la cooperación para el desarrollo del MST no está tanto en los recursos económicos generados, sino en un horizonte político-emancipatorio de transformación social, respaldado por unas solidaridades internacionales y transnacionales.

Además de los proyectos centrados en la formación de militantes, otra de las líneas fundamentales en las que se materializa la relación entre el MST y algunas ONGD es la puesta en marcha de proyectos encaminados a garantizar la

10. Ver entrevista concedida para Sodepaz en noviembre de 2007, disponible en: [http://www.dailymotion.com/video/x3ksvd\\_mst-las-organizaciones-con-las-que\\_news](http://www.dailymotion.com/video/x3ksvd_mst-las-organizaciones-con-las-que_news)

11. Ver, por ejemplo, los Proyectos de la ONG gallega Amarante (<http://www.amaranteong.org/cooperacion.htm>), de Mundubat ([http://www.mundubat.org/MT/Donde\\_trabajamos/Brasil/Proyectos\\_2006.htm](http://www.mundubat.org/MT/Donde_trabajamos/Brasil/Proyectos_2006.htm)), de Soldepaz-Pachakuti (<http://www.pachakuti.org/proyectos.htm>), de la Universidad de Alicante (<http://www.ua.es/es/internacional/prog07/cooperacion/brasil06a05.htm>), la Universidad del País Vasco/Gerikantik Mundura (<http://www.ehu.es/rowupv07/proyectos99.htm>) o del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament ([http://www.fonscatala.org/arxius/publicacions/memories/Memo2006\\_ct.pdf](http://www.fonscatala.org/arxius/publicacions/memories/Memo2006_ct.pdf))

12. Proyecto del Grup de Cooperació del Campus de Terrasa. [http://catalunya.ingenieriasinfronteras.org/erhd03/pdf/ERDH03\\_Xavier\\_Cipriano\\_Secadoras\\_alim\\_peq\\_y\\_gran\\_escala.pdf](http://catalunya.ingenieriasinfronteras.org/erhd03/pdf/ERDH03_Xavier_Cipriano_Secadoras_alim_peq_y_gran_escala.pdf)

soberanía alimentaria, entendida ésta como el derecho de los pueblos a producir de forma autónoma sus propios alimentos, utilizando técnicas agrícolas respetuosas con el medio ambiente. La importancia de este tipo de cooperación reside —de nuevo— en la forma en la que se gestiona, con una implicación activa del MST en el diseño y ejecución de los programas, lo que garantiza su *locus* de autonomía y la sostenibilidad en el tiempo de esos proyectos.

Este es un aspecto importante: se puede entrever una dinámica de cooperación y de desarrollo *cuasi* antagónica según los actores analizados en las realidades brasileña y española. En el caso de la cooperación española en Brasil, de carácter bilateral e interestatal, desde que ésta asume su condición de donante en 1985 hay una relación de baja intensidad que se va orientando paulatinamente hacia un interés económico para la protección de las inversiones de empresas españolas. El turismo aparece como sector de grandes expectativas en lo económico (lo que no está desvinculado de lo anterior, dado el gran número de redes hoteleras españolas en Brasil), mientras los ámbitos cultural y educativo parecen prácticamente ceñirse a acuerdos interuniversitarios y a la penetración del idioma español en el país<sup>13</sup>. No obstante, en los últimos años la apuesta, tanto por parte española como brasileña, se centra en gran medida en los objetivos de desarrollo del milenio, en el énfasis a la lucha contra la pobreza y el hambre, eje central de las agendas recientes de cooperación de ambos gobiernos. A pesar de estos avances, sigue estando ausente una visión del desarrollo como horizonte emancipatorio. Las políticas de cooperación tejidas por el MST con organizaciones del Estado español, a partir de mediados de la década de 1990, buscan, por el contrario, una línea política de trabajo conjunto, donde el apoyo mutuo y la convergencia ideológica en el potencial transformador de "otro desarrollo" endereza varios proyectos específicos de cooperación, sobre todo en las áreas de formación de militantes y en los intentos de presionar hacia la reforma agraria y la soberanía alimentaria, única manera, según el movimiento, de luchar realmente, desde la raíz y con perspectivas de futuro, contra el hambre y la pobreza.

## Conclusiones

Los planos de actuación que el MST se propuso trabajar a nivel internacional han dado, durante estos casi 25 años de historia, diferentes experiencias de trabajo de solidaridad, colaboración y cooperación que hemos tratado recoger en estas líneas. Como casi todo en la historia del MST, no hay grandes verdades

13. Ver AYLLÓN et al (2007).

sobre las que el movimiento intenta construir la realidad, sino que es la experiencia, la realidad vivida, la reflexión y el debate sobre cualquiera de los temas que aborda lo que va construyendo esa realidad. Aquí, no hay teorías, hay realidades.

La cooperación para el desarrollo, como hecho institucionalizado, es un fenómeno relativamente novedoso en el panorama de las relaciones internacionales recientes. Su rápida generalización se produce, en gran medida, gracias a la percepción en el imaginario común de la bondad inherente al hecho de ayudar al “prójimo desvalido”. En este sentido, hay quien ha querido ver en los movimientos internacionalistas de solidaridad un antecedente claro. Sin embargo, en la práctica, lejos están esas experiencias de la tarea desarrollada por la mayor parte de los agentes de la cooperación institucionales. La razón fundamental es que estos últimos no llevan a cabo una labor de co-operación (trabajo conjunto) real, sino que están basados en una verticalidad que los aleja mucho de la solidaridad entre pueblos. Además, el concepto parece haber quedado circunscrito a la colaboración económica, descuidándose el aspecto político del asunto. No debemos olvidar que su surgimiento se sitúa en el seno de los países occidentales, que necesitan nuevas concepciones terminológicas que les permitan justificar la creciente colonización económica que se acelera en el contexto del mundo globalizado y la expansión de las nuevas tecnologías.

Con una cantidad creciente de recursos fluyendo hacia las zonas más pobres, es necesaria la existencia de gestores que supervisen las inversiones realizadas y los resultados obtenidos. En un escenario político dominado por el discurso neoliberal que defiende la aniquilación del Estado como agente activo en el panorama social, éste queda descartado como administrador y el único camino posible es el de privatizar la gerencia a través de la proliferación de ONG. Curiosamente la constitución de la mayor parte de estas organizaciones se da en el espacio físico de los países donantes, con lo que el control de los proyectos a los que se destina la financiación está garantizado.

A pesar de este panorama desolador sería injusto obviar el interesante trabajo desarrollado por algunos de estos agentes. Prueba de sus aportaciones es que a pesar de las críticas generalizadas de las que ha sido objeto la cooperación internacional tenemos casos en los que se consigue *de facto* trabajar de forma conjunta con los receptores de la ayuda, recuperándose así no sólo la dimensión política de la cuestión, sino permitiendo además a los movimientos sociales implicarse de manera activa en la tarea de reconceptualización de la cooperación y el desarrollo —como sería el caso del MST, aquí presentado. El objetivo emancipatorio del proceso retomaría el primer plano. La resistencia

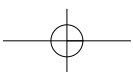
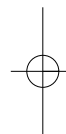
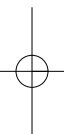
del desarrollo a morir se manifiesta en la multitud de acotaciones que ha experimentado el término (así hablamos de desarrollo endógeno, participativo, comunitario, integrado, sostenible...) intentando todos ellos resaltar el camino por el que ha de seguir la política de desarrollo institucional para ser realmente una acción exterior que fomente la solidaridad entre los pueblos.

## Bibliografía

- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*, Editora Vozes, Petrópolis, 1998, p. 371.
- AYLLÓN, Bruno; NOGUEIRA, Livia y PUERTO, Luis Miguel. *Asociados para el desarrollo. Propuestas para la cooperación España-Brasil*, Documento de Trabajo Núm. 12, Madrid, Fundación Carolina / CEALCI, 2007, p. 132.
- BRINGEL, Breno. "El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST", *Revista NERA*, Núm. 9, Año 9, São Paulo, julio/diciembre 2006, pp. 27-48.
- : "O lugar nos movimentos sociais e o lugar da geografia na teoria dos movimentos sociais". *Boletim Goiano de Geografia*, vol. 27, nº. 2, 2007a, Universidade Federal de Goiás, pp.35-49.
- : "El V Congreso de los sin tierra reafirma su autonomía frente a Lula". *Diagonal Periódico*, Núm. 58, 2007 b, Madrid. Disponible en: <http://www.diagonalperiodico.net/spip.php?article4274> (Última consulta: 19/04/2008).
- BRINGEL, Breno y FALERO, Alfredo. "Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socio-territorial". En: CAIRO, Heriberto (Org.) *América Latina no século XXI: genealogia e perspectivas*. Dossier Caderno do CRH, Salvador: EDUFBA, 2008, en prensa.
- CALLE, Angel.: "Nuevos movimientos globales: sedimentando e impactando", en IBARRA, Pedro y GRAU, Elena. *Anuario de movimientos sociales: La red en la calle ¿Cambios en la cultura de movilización?*, Barcelona, Icaria/Betiko Fundazioa, 2004.
- ECHART, Enara y LÓPEZ, Sara. "Democracia, desarrollo y ciudadanía en la sociedad internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Núm. 18, primavera/verano 2006, pp. 77-91.
- ESCOBAR, Arturo. *La invención del desarrollo*, Editorial Norma, Bogotá, 1996,
- : "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social". En: MATO, Daniel (Coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, pp. 17-31.



- FERNANDES, Bernardo Mançano. *MST. Formação e territorialização*, 2ª edición, Editora Hucitec, São Paulo, 1999.
- REBALLATO, José Luis. “Ética de la liberación”. En: ROMERO, M. (Comp.) *Concepción y metodología de la educación popular*, Editorial Caminos, La Habana, 2004.
- RIST, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC - Los libros de la Catarata, Madrid, 2002, p. 313.



---

# RECURSOS EN INTERNET SOBRE COOPERACIÓN EN BRASIL

DANIELA ALVES Y BRUNO AYLLÓN\*

---

En esta sección buscamos presentar los principales recursos disponibles en Internet sobre la cooperación para el desarrollo en Brasil, proporcionando a nuestros lectores y al público especializado algunas referencias electrónicas de relevancia.

Por la doble condición del papel de Brasil en el sistema de cooperación para el desarrollo, esto es, el de país receptor de ayuda y el de país donante, y para mostrar todo este contexto de la cooperación “en” y “de” Brasil, sería necesario un manual exclusivo; optamos, sin embargo, por recopilar algunas páginas web de relevancia en este escenario sin pretender, no obstante, ser exhaustivos.

Esta sección está dividida en cuatro apartados:

- Organismos Internacionales
- Agencias bilaterales de cooperación en Brasil
- Cooperación oficial de Brasil
- Redes de ONG, Tercer Sector e Investigación

Esperamos así que esta recopilación de enlaces sea de gran utilidad para aquellos que están iniciando sus investigaciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo en Brasil.

---

\* Daniela ALVES es licenciada en Relaciones Internacionales por el Centro Universitario de las Facultades Metropolitanas Unidas (UNIFMU) e investigadora del Núcleo de Pesquisas en Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (NUPRI-USP). Bruno AYLLÓN es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado al IUDC – UCM.

## 1. Organismos internacionales

### **Banco Mundial – Brasil**

<http://www.bancomundial.org.br>

En la web del Banco Mundial-Brasil se encuentran informaciones sobre la actuación del Banco Mundial en este país, relación de los programas y proyectos, publicaciones, informes, datos, estadísticas, noticias y eventos, entre otras informaciones de interés.

### **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

<http://www.iadb.org/>

EL BID es una fuente de financiación multilateral para el desarrollo económico, social e institucional de América Latina y del Caribe, y también para la integración regional. En esta completa web podrá encontrar informaciones detalladas sobre este Banco, las líneas de actuación, temas, proyectos, publicaciones, una biblioteca, diversas publicaciones y noticias.

### **Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL)**

<http://www.eclac.cl/brasil>

La CEPAL fue creada para vigilar las políticas de promoción del desarrollo económico de la región latinoamericana. Posteriormente, su trabajo se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social y sostenible.

En la web de la CEPAL son divulgados los cursos ofrecidos por el Sistema CEPAL en su sede en Chile, y en otros países, divulga también las actividades, publicaciones, proyectos en ejecución, además de las informaciones sobre la Comisión y la Oficina en Brasil.

### **Comisión Europea (CE) – Brasil**

<http://www.delbra.ec.europa.eu>

Las relaciones CE-Brasil se basan en el Acuerdo-Cuadro de Cooperación firmado en 1992 y ratificado por el Congreso brasileño en mayo de 1995. El Acuerdo define las áreas de cooperación, destacando la importancia de una mayor protección del medio ambiente, asociada al imperativo de un desarrollo económico y social sostenido, y la necesidad de promover los derechos sociales, en especial de las poblaciones desfavorecidas. El Acuerdo-Cuadro, entre otros documentos de base firmados, está disponible en la web de la

delegación de la Comisión Europea en Brasil; los tipos de intervenciones, proyectos en ejecución, noticias, entre otras informaciones, también pueden ser encontrados en esta web.

### **Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)**

<http://www.cplp.org>

La cooperación de la CPLP es realizada en todos los dominios, incluso en los de la educación, salud, ciencia y tecnología, defensa, agricultura, administración pública, comunicaciones, justicia, seguridad pública, cultura, deporte y comunicación social; además de la materialización de proyectos de promoción y difusión de la lengua portuguesa. En la web de la CPLP podrá encontrar informaciones sobre la comunidad, los países miembros, las líneas de actuación, documentos y noticias.

### **Fondo Monetario Internacional (FMI) Brasil**

<http://www.imf.org/external/country/BRA/index.htm>

En esta sección de la web del FMI se podrán encontrar informaciones sobre Brasil y su relación con el Fondo, noticias actualizadas mensualmente y enlaces de interés.

### **Fondo de Población de Naciones Unidas**

<http://www.unfpa.org.br>

Se trata de una agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre, joven y niño a vivir una vida saludable, con igualdad de oportunidades para todos. Las acciones del UNFPA en Brasil, historia, áreas de actuación, socios, publicaciones y noticias podrán ser encontradas en la web.

### **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

<http://www.unicef.org.br/>

UNICEF está presente en Brasil liderando y apoyando algunas de las más importantes transformaciones en el área de la infancia y de la adolescencia en el país. En la web de UNICEF podrá encontrar informaciones sobre el fondo y su actuación en Brasil, el Programa de Cooperación 2007-2011 UNICEF-Brasil, lista de proyectos, regiones prioritarias de actuación, boletín informativo, una sección multimedia dedicada a las campañas realizadas y una biblioteca que dispone de informes, legislación, normativas, documentos, declaraciones, estadísticas e indicadores sobre la equidad en la infancia y adolescencia.

**Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)**

<http://www.unifem.org.br/>

En Brasil, la oficina Regional del UNIFEM para Países de Cono Sur trabaja para promover la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. La web del UNIFEM contiene más informaciones sobre sus objetivos, las estrategias que utiliza, su estructura, marcos internacionales, modelo de formulario para propuesta de proyecto, publicaciones, eventos y noticias.

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina de Brasil**

<http://www.iica.org.br/>

El IICA en Brasil trabaja en proyectos conjuntos con instituciones brasileñas como el Instituto Nacional de Meteorología, el Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente de Río Grande del Norte, el Ministerio de Integración Nacional y la EMBRAPA.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE**

<http://www.ocde.org/brazil>

Con vistas a una futura adhesión de Brasil a la OCDE, la organización ha creado un programa de trabajo especial en temas estratégicos que puede ser consultado en la web:

<http://www.oecd.org/dataoecd/61/18/39523015.pdf>

**Oficina de Naciones Unidas contra Drogas y Crimen (UNODC) en Brasil**

<http://www.unodc.org/brazil/index.html>

EL UNODC actúa en Brasil por medio del Acuerdo Básico de Asistencia Técnica entre el gobierno brasileño y Naciones Unidas, con la colaboración de la Agencia Brasileña de Cooperación y del Ministerio de las Relaciones Exteriores. Como resultado de las asociaciones establecidas con el gobierno federal, el sector privado y la sociedad civil, el UNODC desarrolla en Brasil su mayor programa de cooperación técnica en todo el mundo. La web del UNODC también dispone de informaciones adicionales sobre sus programas, áreas de actuación, el perfil de Brasil con el mapa e informaciones básicas sobre el país, el Marco Estratégico del UNODC 2006-2009, investigaciones y estadísticas.

### **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) – Oficina en Brasilia**

<http://www.oei.org.br/>

La OEI es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. En la web encontrará informaciones sobre la OEI y su actuación, los objetivos estratégicos de la Organización, biblioteca digital, informaciones sobre las Cumbres Iberoamericanas, formación, publicaciones y noticias actualizadas semanalmente. Recientemente la OEI ha inaugurado sus oficinas de representación en Brasilia.

### **Organización de los Estados Americanos (OEA)**

<http://www.oea.org/main/portuguese/>

La OEA es una organización internacional creada por los Estados Americanos a fin de conseguir un orden de paz y de justicia, promover su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. En la web de la OEA podrá encontrar informaciones sobre la organización, los temas de su acción, programas, vídeos, publicaciones, documentos y noticias. El papel de Brasil en la OEA ha sido destacado desde su fundación.

### **Organización de Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación**

<https://www.fao.org.br>

La FAO en Brasil actúa en tres líneas temáticas: Seguridad Alimentaria, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural; Sanidad Agropecuaria, Comercio Internacional y Control de Calidad de los Alimentos; y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales. En la web de la FAO-Brasil están disponibles informaciones sobre los proyectos de cada línea temática, también sobre el equipo de la FAO en Brasil, publicaciones, estudios, informes y noticias.

### **Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil**

<http://www.oitbrasil.org.br>

La oficina de la OIT en Brasil actúa en la promoción de los objetivos estratégicos de la Organización, versando sus actividades en el perfeccionamiento de las normas y de las relaciones laborales, y de las políticas y programas de empleo, formación profesional y de protección social. En la web de la OIT-Brasil podrá encontrar más informaciones sobre la cooperación técnica de la organización, programas, actividades, publicaciones, noticias y otros materiales de referencia.

**Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Brasil**

<http://www.unesco.org.br>

La UNESCO promueve la cooperación internacional entre sus 193 Estados Miembros y seis Miembros Asociados en las áreas de educación, ciencias, cultura y comunicación. Sus acciones en Brasil responden al Marco Estratégico de la UNESCO en Brasil, disponible en la web, bien como informaciones detalladas sobre las áreas de actuación, el contexto brasileño, sobre la organización, noticias, publicaciones, documentos, periódicos, además de la Biblioteca Virtual de la UNESCO en Brasil que ofrece servicios electrónicos de referencia, información y distribución de publicaciones de la UNESCO en Brasil.

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

<http://www.pnud.org.br>

En Brasil el PNUD actúa desde hace más de 40 años creando e implementando proyectos. El PNUD busca responder a los desafíos específicos de Brasil y a las demandas del país a través de una visión integrada del desarrollo. Los temas centrales de actuación del PNUD Brasil son la modernización del Estado, el combate a la pobreza y a la exclusión social, la conservación ambiental y el uso sostenible de recursos naturales.

En la web del PNUD están disponibles: el Informe de Desarrollo Humano, publicado anualmente desde 1990; el Atlas de Desarrollo Humano en Brasil, el Atlas Racial Brasileño, entre otras publicaciones, noticias, sección de reclutamiento y selección, informaciones sobre los objetivos del milenio, el programa, y su actuación en Brasil. Merece la pena la publicación “50 formas brasileñas de cambiar el mundo”, donde se recogen los éxitos en el cumplimiento de los ODM en Brasil, con experiencias auspiciosas. Una de ellas es el proyecto de Escuelas Taller, mantenido con recursos de la Cooperación Española. <http://www.pnud.org.br/archivos/50jeitos.pdf>. Por otra parte, en asociación con el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, el PNUD sostiene las actividades del Centro Internacional de la Pobreza en Brasilia: <http://www.undp-povertycentre.org/mdg/index.htm>



## 2. Agencias bilaterales de cooperación en Brasil

### **Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) Brasil**

<http://www.gtz.de/en/weltweit/lateinamerika-karibik/625.htm>

La cooperación técnica alemana actúa junto a las instituciones y personas, con el objetivo de expandir su capacidad de acción en el contexto de las metas de desarrollo consensuadas entre los Gobiernos de Brasil y de Alemania. Su actuación se produce mediante programas establecidos de común acuerdo, a partir de un Convenio Intergubernamental (Ajuste Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica Brasil-Alemania), que define la participación de cada una de las partes. En la web de la GTZ Brasil, podrá encontrar informaciones sobre Brasil y la actuación de la GTZ en este país, los programas y proyectos, además de asociaciones y alianzas realizadas.

### **Agencia de Cooperación Internacional de Japón – Representación en Brasil**

<http://www.jica.org.br>

Las actividades de la JICA en los países en que actúa están basadas en un programa de prioridades, que es definido en conjunto con el propio país, en consultas bilaterales. En el caso brasileño la gran prioridad de la JICA para la realización de proyectos e intercambio tecnológico es el medio ambiente. Además de este tema, se puede indicar otra prioridad: la Cooperación Tripartita, esto es, la triangulación entre Japón, Brasil y terceros países en la cooperación internacional. En la sección Cooperación Sur Sur de la web de la JICA están disponibles informaciones sobre el apoyo de la JICA a la Cooperación Sur Sur, programas, cursos, asociaciones y áreas prioritarias. Hay informaciones sobre la misión de la JICA, su actuación en Brasil y en el mundo, publicaciones, noticias, artículos y enlaces. Sobre el programa de capacitación conjunta Japón-Brasil en terceros países puede consultarse:

[http://www.jica.org.br/en/cooperacao\\_sulsul/treinamento.php](http://www.jica.org.br/en/cooperacao_sulsul/treinamento.php)

### **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

<http://www.aeci.org.br/>

La Oficina Técnica de Cooperación en Brasil (OTC) lleva a cabo programas y proyectos en seis de los sectores prioritarios definidos en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008: desarrollo institucional, cobertura de las necesidades sociales, promoción del tejido económico y empresarial, medio ambiente, cultura y desarrollo, y género. En la web de la AECID-Brasil podrá

encontrar informaciones sobre los programas, proyectos, asociaciones y acciones en Brasil.

**Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) - Brasil**

<http://www.acdi-cida.gc.ca/>

CIDA en Brasil es un organismo del gobierno canadiense responsable de contribuir, a través de un sistema de cooperación internacional, a una mayor equidad social en Brasil. En la web de CIDA podrá encontrar diversas informaciones sobre su actuación en Brasil, temas y regiones prioritarias, proyectos y programas, así como publicaciones y noticias.

**Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)**

<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Qui-Sommes-Nous/Filiales-et-reseau/reseau/pid/3852>

La AFD financia proyectos de países en desarrollo con interés bajo y largo plazo de amortización. Recientemente en Brasil, la AFD tiene interés en invertir en las áreas de vivienda, saneamiento y movilidad urbana. Pronto en la web de la AFD estarán disponibles informaciones sobre las actividades de la agencia en Brasil.

**Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)**

<http://brazil.usaid.gov/>

En la página web de la USAID está disponible el mapa de proyectos de la agencia en Brasil, informaciones sobre las líneas de actuación insertadas en el marco de la salud, medio ambiente, energía, lucha contra la trata de seres humanos, empleo de jóvenes y apoyo a la pequeñas empresas y reducción de la pobreza; y también informes de la agencia y noticias actuales de su actuación en Brasil.

**Capacity Building International Germany (INWENT)**

<http://www.inwent.org.br/>

El grupo INWENT, organización de la República Federal Alemana dedicada a la capacitación internacional de recursos humanos y a la cooperación para el desarrollo, cuenta con una oficina de representación en Brasil desde donde impulsa diferentes actividades en campos como la formación, el medio ambiente sostenible, el intercambio estudiantil o la economía.

**Servicio Alemán de Cooperación Técnica y Social (DED)**

<http://brasil.ded.de/>

EL DED apoya, en asociación con otras entidades, a las personas de los países en desarrollo, en el sentido de mejorar sus condiciones de vida. En Brasil, hay asociaciones para el proceso de desarrollo sostenible en la Amazonia y en el Nordeste. En la web del DED en Brasil, podrá encontrar informaciones sobre su actuación en Brasil, sus programas, noticias, publicaciones y lista de las entidades asociadas.

**3. COOPERACIÓN OFICIAL DE BRASIL****Agencia Brasileña de Cooperación – ABC**

<http://www.abc.gov.br/>

La ABC integra la estructura del Ministerio de las Relaciones Exteriores (MRE). Tiene como atribución negociar, coordinar, implementar y acompañar los programas y proyectos brasileños de cooperación técnica, ejecutados en base a los acuerdos firmados por Brasil con otros países y organismos internacionales. En las secciones de la web de la ABC podrá encontrar informaciones institucionales desde históricas a legislación y estructura; informaciones sobre la Cooperación Técnica Brasileña y noticias constantemente actualizadas.

**Ayuda humanitaria. Ministerio de Relaciones Exteriores**

<http://www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br/>

El Grupo Interministerial sobre Asistencia Humanitaria Internacional (GIAHI) fue creado por decreto de 21 de junio de 2006 y reúne 11 Ministerios que actúan en el área de ayuda humanitaria. Sus principales objetivos son coordinar los esfuerzos brasileños de ayuda humanitaria internacional.

**Cooperación Brasil – Haití**

<http://www.brasilhaiti.com/>

Proyecto apoyado por el *International Development Research Centre* (IDRC) - *Le Centre de recherches pour le développement international* (CRDI) de Canadá, cuyo objetivo es fomentar las discusiones sobre los múltiples vínculos que unen a los dos países. Se busca, también, la sensibilización de la opinión pública nacional sobre los desafíos de la cooperación brasileña en Haití. La página web ofrece información sobre proyectos, sobre la misión de paz de Naciones Unidas y sobre la colaboración de las Universidades brasileñas con este pequeño país, el más pobre de América Latina y el que primero conquistó su independencia, en 1804.

**Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior (CAPES)**

<http://www.capes.gov.br/bolsas/cooperacao/>

La CAPES realiza actividades de cooperación en el área de la enseñanza superior con países de América Latina —Cuba, Chile, Argentina, Uruguay— y de Asia —China y Timor Oriental. Tiene también una tupida red de acuerdos de cooperación con países desarrollados como Alemania, Francia, Holanda, España y Estados Unidos, entre otros. Destacan sus proyectos de enseñanza superior con Timor Oriental, país en el que actúa en su proceso de reconstrucción institucional post-conflicto.

**Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)**

<http://www.embrapa.br>

La EMBRAPA está vinculada al Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento. Su misión es viabilizar soluciones para el desarrollo sostenible del espacio rural, con énfasis en el agronegocio, por medio de la generación, adaptación y traspaso de conocimientos y tecnologías, en beneficio de los diversos segmentos de la sociedad brasileña. En el área de cooperación internacional, la empresa mantiene 68 acuerdos bilaterales de cooperación técnica con 37 países y 64 instituciones, manteniendo acuerdos multilaterales con 20 organizaciones internacionales, en lo referente a la investigación asociada. La web de la EMBRAPA contiene informaciones institucionales, servicios ofrecidos, líneas de investigación y noticias diversas. Además posee una Asesoría de Relaciones Internacionales encargada de la articulación, programación y gestión de las actividades de cooperación científica y tecnológica internacional recibida o prestada por la EMBRAPA. Puede consultarse en [http://www.embrapa.br/a\\_embrapa/unidades\\_centrais/ari/](http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/ari/)

**Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)**

<http://www.enap.gov.br>

Creada en 1986, la hoy Fundación Escuela Nacional de Administración Pública está vinculada al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, y su ámbito de trabajo es el de la formación de capacidades y desarrollo de competencias de los funcionarios públicos para aumentar la capacidad del gobierno en la gestión de políticas públicas. Dispone de un departamento de Cooperación Internacional (bilateral y multilateral), que puede consultarse en su página web y donde se presenta tanto la cooperación recibida como la emitida, así como su participación en iniciativas como la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP).

Participa en proyectos de cooperación bilateral con países como Francia, Canadá, China, Portugal o España. En el ámbito multilateral trabaja con el BID, Banco Mundial, Unión Europea, CLAD, MERCOSUR, etc.

### **Fundación Nacional de Salud (FUNASA)**

<http://www.funasa.gov.br>

Vinculada al Ministerio de la Salud, la FUNASA mantiene una web de gran interés en materias como saneamiento y vigilancia ambiental. Presenta publicaciones técnico-científicas y divulga orientaciones a los ayuntamientos y a la población, de medidas preventivas y correctivas de problemas de salud relacionados con factores biológicos, la calidad del agua para consumo humano, los contaminantes ambientales físicos y químicos y los riesgos vinculados con desastres naturales y accidentes con productos peligrosos. Participa en proyectos de cooperación internacional en áreas como el saneamiento básico y la salud indígena y de comunidades quilombolas, núcleos de población formados a partir de los esclavos negros huidos de haciendas en el siglo XIX. En este último campo, destaca el proyecto VIGISUS, que cuenta con financiación del Banco Mundial.

### **Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz)**

<http://www.fiocruz.br>

La FIOCRUZ, vinculada al Ministerio de la Salud de Brasil, desarrolla acciones en el área de la ciencia y tecnología en salud, incluyendo actividades de investigación básica y aplicada, enseñanza, asistencia hospitalaria de referencia, formulación de estrategias de salud pública, información y difusión, formación de recursos humanos, producción de vacunas, medicamentos, kits de diagnósticos y reactivos, control de calidad y desarrollo de tecnologías para la salud. Las secciones de la web brindan amplia información relacionada con los objetivos científicos de FIOCRUZ. Cuenta además con la Escuela Nacional de Salud Pública, que posee una importante área de cooperación internacional, colaborando en materia científica y tecnológica con países de América Latina y África:

<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/cooperacao-internacional>

### **Instituto de Pesquisa y Economía Aplicada (IPEA)**

<http://www.ipea.gov.br>

El trabajo de IPEA engloba la cooperación técnica institucional, la divulgación de estudios e investigaciones, además de la asesoría directa al gobierno, publicaciones y el IpeaData, disponibles en la web. Varios de esos estudios

tratan sobre la innovación tecnológica en el sector productivo brasileño y sus impactos sobre la competitividad de las empresas y la generación de empleo. El IPEA es el órgano técnico del gobierno brasileño para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### **Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)**

<http://www.mds.gov.br>

El MDS promueve el desarrollo social y la lucha contra el hambre, promoviendo la inclusión y la promoción de la ciudadanía, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, una renta mínima de ciudadanía y asistencia integral a las familias. Recae en el MDS la misión de coordinar, supervisar, controlar y evaluar la ejecución de los programas de traspaso de renta, como el Bolsa Familia. Además de las informaciones institucionales, es posible encontrar en la web del MDS información sobre los programas que realiza, noticias, publicaciones y legislación, entre otras informaciones de interés.

### **Ministerio de las Relaciones Exteriores**

<http://www.mre.gov.br/>

Esta web ofrece informaciones sobre asistencia a brasileños en el exterior, carrera diplomática, noticias, acuerdos de cooperación internacional y temas de la política exterior. En la sección “links temáticos” destacan los vínculos al Departamento de Cooperación Científica, Técnica y Tecnológica, <http://www.dct.mre.gov.br/> - o iniciativas de cooperación como la Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza, promovida por el presidente Lula.

### **Secretarías de Relaciones Internacionales**

El fenómeno de la paradiplomacia o diplomacia federativa, como es conocido en Brasil, ha aumentado considerablemente en los últimos años. Las principales ciudades cuentan con Secretarías de Relaciones Internacionales que funcionan como antenas para la captación de recursos de cooperación y de participación en redes de ciudades latinoamericanas o internacionales y que, también, comienzan a colaborar tímidamente en iniciativas de cooperación Sur – Sur. Algunas de ellas son:

#### **Ayuntamiento de Salvador de Bahía**

<http://www.secri.salvador.ba.gov.br>

#### **Ayuntamiento de São Paulo –**

[http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/relacoes\\_internacionais](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/relacoes_internacionais)

**Ayuntamiento de Recife**

[http://www.recife.pe.gov.br/2007/07/03/mat\\_144821.php](http://www.recife.pe.gov.br/2007/07/03/mat_144821.php)

**Secretaría de Asuntos Internacionales de Florianópolis**

<http://www.pmf.sc.gov.br/>

**Secretaría Municipal de Cooperación Internacional de Campinas**

<http://www.campinas.sp.gov.br/cooperacao/>

**Servicio Federal de Procesamiento de Datos del Ministerio de Hacienda (SERPRO)**

<http://www.serpro.gov.br/>

Este órgano, dependiente del Ministerio de Hacienda, desarrolla actividades y proyectos para la cooperación brasileña en áreas como la tecnología, la inclusión digital, la implantación de tele-centros, gobernabilidad electrónica, etc.

**Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)**

<http://www.senai.br/>

El SENAI realiza una importante labor de cooperación internacional en el área de formación profesional, en estrecha colaboración con la Agencia Brasileña de Cooperación, apoyando la implantación de diferentes centros en Paraguay, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Angola y Timor Oriental. Más información sobre sus cursos, proyectos y filosofía de actuación en [http://www.senai.br/br/institucional/snai\\_coo.aspx](http://www.senai.br/br/institucional/snai_coo.aspx)

#### **4. Redes de Onga, tercer sector y ámbito académico**

ABONG – Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales

<http://www.abong.org.br>

ACDLIS – Agencia de Cooperación para el Desarrollo Local Integrado y Sostenible

<http://www.acdlis.org.br/>

Agencia de Educación para el Desarrollo – AED

<http://www.dlis.org.br/>

Centro Edelstein de Investigaciones Sociales – Río de Janeiro

<http://www.centroedelstein.org.br/espanol/index.asp>

CEPIA – Género

<http://www.cepia.org.br/>

Cooperación Internacional. Red de cooperantes.

<http://cooperacaointernacional.wordpress.com/>

Dhnet. Red de Derechos Humanos & Cultura

<http://www.dhnet.org.br/>

Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medioambiente

<http://www.fboms.org.br/>

Frente Tres de Febrero – igualdad racial

<http://www.frente3defevereiro.com.br/>

FSM – Foro Social Mundial

[www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

Fundación ABRINQ por los Derechos de los Niños y Adolescentes

<http://www.fundabrinq.org.br/>

Fundación Odebrecht

<http://www.fundacaoodebrecht.org.br/>

Fundación Perseo Abramo

<http://www.fpabramo.org.br/portal/>

IBAM - Instituto Brasileño de Administración Municipal

<http://www.ibam.org.br>

Instituto Camargo Correa

<http://www.camargocorrea.com.br/>

Instituto Ethos de Responsabilidad Social Empresarial

<http://www.ethos.org.br>

Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial de Sao Paulo

<http://www.braudel.org.br/>

Instituto Fernando Henrique Cardoso

<http://www.ifhc.org.br/>



Instituto de Estudios del Trabajo y la Sociedad – IETS  
<http://www.iets.org.br>

Instituto de Estudios Socioeconómicos – INESC  
<http://www.inesc.org.br/>

Laboratorio de Análisis en Política Mundial (LABMUNDO),  
Universidad Federal de Bahía  
<http://labmundoceri.blogspot.com/>

Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra – MST  
<http://www.mst.org.br>

Núcleo de Apoyo a Políticas Públicas – NAPP  
<http://www.thekey.com.br/napp/home/index.asp>

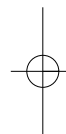
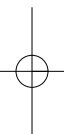
Núcleo de Investigación en Relaciones Internacionales de la USP  
– NUPRI-USP  
<http://www.usp.br/cartainternacional/modx>

REBIDIA – Red Brasileña de Información y Documentación sobre Infancia  
y Adolescencia  
<http://www.rebidia.org.br/>

Red de Informaciones para el Tercer Sector – RITS  
<http://www.rits.org.br/>

Red Nacional de Salud y Derechos Reproductivos  
<http://www.redsaude.org.br/>

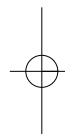
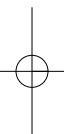
WEDO - Organización de Mujeres, Medio Ambiente y Desarrollo  
<http://www.wedo.org>



---

# RESEÑAS

---



---

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

---

### **Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)**

Bruno Ayllón Pino  
Ediciones Universidad de Salamanca  
2007, Salamanca  
263 páginas

En este libro, el autor nos acerca a la historia contemporánea de las relaciones internacionales entre Brasil y España, que clasifica en dos grandes etapas principalmente. Una primera etapa, caracterizada por la mutua irrelevancia, desde la segunda guerra mundial hasta la primera mitad de los años noventa, y una segunda etapa, desde entonces hasta hoy, cuando se comienzan a firmar acuerdos trascendentes para los intereses mutuos y a entablar relaciones comerciales, políticas, culturales y de cooperación, que —según el autor— han consolidado una *parceria* o asociación estratégica entre ambos países.

Para mostrar cómo se produce la transformación de las relaciones hispano-brasileñas, el autor opta por estructurar en cinco capítulos su argumentación. En el primero de ellos, Ayllón nos disecciona claramente cuáles han sido las características históricas de la política exterior brasileña. Por un lado, una clara continuidad en la búsqueda de un entorno favorable para el desarrollo económico de Brasil, y por otro, la necesidad de establecer una política exterior, en la medida de lo posible, autónoma de la influencias de los países con un significativo diferencial de poder, Estados Unidos y Europa. En este sentido, en el segundo capítulo, se analiza de qué manera y en qué contexto se produjeron rupturas con estas líneas características de la política exterior, y se caracterizaron más específicamente los períodos de gobierno desde la dictadura hasta 2005. A continuación, en el capítulo tercero, se inicia la reflexión sobre el locus de España en la política exterior brasileña (1945-1979) que continuará en el capítulo cuarto (1979-1995) en el que se detalla la intensificación de las relaciones entre ambos países, para culminar con el análisis del período de consolidación de la *parceria* entre Brasil y España, en el período más reciente. Quizás un capítulo de conclusiones hubiera sido necesario, dada la amplitud del marco temporal analizado.

Sin duda alguna, los dos últimos capítulos son —los que a mi parecer— más pueden interesar a investigadores del ámbito de la cooperación, por tres motivos principalmente. Por un lado, porque su lectura en profundidad permite entender cómo se ha gestado la cooperación española intrínsecamente relacionada con la política exterior en un caso concreto de estudio. En segundo lugar, porque muestra el complejo proceso de reconstrucción de las relaciones internacionales en momentos coyunturales. Y, por último, porque ejemplifica la clara relación que existe entre la cooperación internacional y los intereses económicos de los Estados-nación, que, aún en el contexto de la globalización, parece que continúan siendo los actores principales de las relaciones internacionales.

En este sentido, es significativo que el autor, en su explicación de la coyuntura que favorece un cambio en las relaciones entre los dos países, ponga en primer lugar el énfasis en el giro de las relaciones comerciales entre ambos países, y especialmente en los patrones de inversión española en la región. Sin embargo, también a partir de 1985, una vez que España asume su condición de país donante, inicia su ayuda al desarrollo de Brasil (Ayllón 2007: 176). Este punto de inflexión se produce en un contexto en el que España presiona para que se canalice la ayuda de la CEE hacia América Latina, al considerar el gobierno socialista a la región como prioritaria en su política internacional de cooperación, aunque Brasil lo fuera en menor medida, por su especificidad industrial y económica, que dificultaba su consideración como país en desarrollo, y a lo escaso de los recursos de la cooperación española en esa época.

Sin embargo, a mediados de los noventa, se va a producir una profundización de las relaciones bilaterales, especialmente marcada por las transformaciones de ambas economías, que sirvió para que se internacionalizaran las empresas españolas y para que existieran ventajas de localización en Brasil (Ayllón 2007: 180). El autor, sin duda, analiza brillantemente este proceso, de transformación de un eje de relación *sentimental* al *instrumental*, en el que no se puede obviar el respaldo de las voluntades políticas, que se manifestó en el plano diplomático y paradiplomático, pero también en las dimensiones sociales, culturales y de cooperación.

En este sentido, será también desde 1995, cuando las relaciones de cooperación entre España y Brasil se intensifiquen y se articulen en torno a grandes ejes: educación, capacitación y formación de recursos humanos; modernización institucional, modernización de infraestructuras y de sectores productivos; y cooperación cultural. (Ayllón 2007: 230), acordados no sin conflictos en las sucesivas Comisiones Mixtas de Cooperación celebradas, en 1995 y 1997. Sin embargo, será en la tercera Comisión Mixta de Cooperación, en el

año 2003, cuando se establezcan compromisos más profundos de cooperación entre España y Brasil, ya durante el gobierno del Presidente Lula, cuando por ejemplo, la cooperación española se compromete a participar en el Programa Hambre Cero, por el que el presidente brasileño obtuvo el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. En este sentido, las diferencias ideológicas con el Presidente Aznar no impidieron avanzar en una alianza estratégica hispano-brasileña, que se institucionalizó a través de planes bianuales de acción para desarrollar “todas las posibilidades de cooperación bilateral en cuestiones políticas, económicas y sociales” (Ayllón 2007: 240), y que se ha profundizado, tras la convergencia ideológica desde 2004, con el Presidente Zapatero. De hecho, la Declaración de Brasilia firmada en 2005, definió más claramente cómo seguir consolidando la *parceria* estratégica entre ambos países.

Para concluir, el autor nos deja abierta la puerta a ulteriores análisis de la cooperación entre ambos países, especialmente en relación al canje de deuda por educación, al papel de España en el Programa “Hambre Cero”, y la implementación de un plan de ejecución de la cooperación para el desarrollo bilateral.

Por tanto, la principal conclusión del libro de Bruno Ayllón es la intensificación y la multiplicación de relaciones económicas, sociales y culturales entre ambos países en la última década. Sin embargo, dos preguntas nos quedan pendientes para el autor. Por un lado, si las voluntades políticas entre ambos países continúan instrumentalizando sus relaciones bilaterales, o si por el contrario, la profundización de las relaciones ha convertido a los dos países en un espacio de redes complejas y consolidadas independientes de su *instrumentalización*. Y por otro, de qué manera otros actores institucionales (Comunidades Autónomas, municipios, redes de municipios) y no institucionales (activistas sociales, investigadores, y expertos) han modificado las agendas de cooperación entre ambos países.

Al conocer al autor, sabemos que continuará investigando y profundizando en estas y otras cuestiones del marco de relaciones internacionales entre España y Brasil, de ahí que recomendemos no sólo su libro, sino también el espacio en el que discute virtualmente sus avances de investigación: [www.brasilespanha.com.br](http://www.brasilespanha.com.br).

*Rosa de la Fuente*

## **La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas**

Leonardo Díaz Abraham  
IUDC-La Catarata  
Madrid, 2008  
284 páginas

En un momento en el que la relevancia de la cooperación descentralizada es creciente, Leonardo Díaz Abraham se adentra en un análisis clarificador de este fenómeno. En su disertación, el autor ofrece un acertado retrato de lo que está ocurriendo en el ámbito de la cooperación internacional en un sistema mundial cada vez más plural y donde cada vez actúan un número más heterogéneo de actores.

Los mecanismos de este sistema quedan resumidos en un primer capítulo, en el que el autor hace un recorrido por los modelos teóricos en las relaciones internacionales y explica la relación entre el poder político y la interdependencia internacional. Partiendo del principio de que el modelo económico y político centralizado del Estado del bienestar está agotado, Díaz Abraham alude a la necesidad patente de que se consoliden los procesos de desarrollo sobre una base local y regional. Los Gobiernos no centrales asumen cada vez más competencias y las grandes capitales y los ejecutivos provinciales ya se han hecho con un puesto sobresaliente entre los actores más consolidados en materia internacional.

Un análisis certero sobre los principales motores propulsores de la internacionalización de los poderes locales es, precisamente, la temática sobre la que se centra el segundo capítulo. El autor señala con acierto que el ejercicio de las relaciones internacionales ha entrado en el terreno de los intereses y las expectativas de los agentes locales. De ahí que no resulte extraño que los gobiernos locales manifiesten un claro deseo de participar en los espacios internacionales. La cooperación oficial descentralizada se presenta así, para los actores regionales, como una manera de ponerse en contacto con otros agentes a los que antes sólo se podía acceder a través del Estado central. En esta parte de la obra, Díaz Abraham reivindica incluso la necesidad de ampliar el grado de responsabilidad de los gobiernos no centrales en la formulación de la política exterior nacional, así como mantener su propia autonomía en determinadas interacciones con el sistema internacional. Para el autor, esta sería una manera de integrar una política exterior más completa y democrática.

Según queda reflejado en este libro, los actores locales expresan con sus deseos de internacionalización la sensación de que el escenario nacional ya no



satisface plenamente sus necesidades. La liberalización comercial, tan característica de este sistema, se revela como uno de los factores esenciales que ha hecho que la salida a muchos de los problemas económicos locales tenga que buscarse más allá de las fronteras nacionales. Los gobiernos no centrales se convierten, para resolver sus propias cuestiones, en promotores de negocios internacionales. De ahí a empezar a incursionarse en temas de política internacional e, incluso, en asuntos diplomáticos sólo hay un paso. Con este planteamiento se concluye una idea esencial de la obra: que la globalización de los mercados y la descentralización de las competencias han sido los principales factores que han provocado un reposicionamiento de los gobiernos locales en el panorama internacional.

Una vez contextualizadas las causas que han llevado a un mayor protagonismo de los actores locales en el ámbito internacional, Díaz Abraham entra de lleno en el análisis de las características de los actores intervinientes y el campo de acción de la cooperación oficial descentralizada. A lo largo del tercer capítulo se revela su importante dimensión política y las motivaciones económicas, culturales y políticas que tienen los Gobiernos locales para cooperar en el extranjero. No es raro que después de un acuerdo de cooperación venga algún contrato empresarial o de inversión, lo mismo que tampoco extraña que la cooperación se dé entre actores con una similar tendencia política.

Gran defensor de la descentralización y del poder local como impulsor de formas políticas más participativas que fomenten valores más democráticos, Díaz Abraham considera imprescindible la revisión de los paradigmas y teorías del desarrollo para el establecimiento de nuevas estrategias que sitúen a los gobiernos no centrales en un espacio privilegiado para la concertación social. La cooperación oficial descentralizada es para el autor un canal idóneo para fortalecer la institucionalidad del gobierno local.

La última parte del libro está dedicada a la política de cooperación internacional de la Unión Europea y la cooperación oficial descentralizada. El autor otorga a la UE un papel determinante en la definición teórica y en el ejercicio práctico de la cooperación oficial descentralizada, un enfoque que se arraigó con fuerza, a lo largo de los años 90, dentro de las instituciones y normativas de la Unión. En este sentido, según se indica en la obra, fue de gran utilidad la experiencia recogida por otros programas regionales (ejecutados en América Latina o en África) que sirvieron como factor de retroalimentación. Díaz Abraham señala en este último capítulo que la cooperación oficial descentralizada de la Unión Europea sirve como ejemplo para demostrar que este fenómeno, sobre todo, da lugar a un diálogo político diferente en el que la base de actores es mucho más amplia, plural y participativa. La razón del auge de esta

modalidad la sitúa el autor en la intensificación, por un lado, del papel de la sociedad civil dentro de los procesos de desarrollo social y económico y, por otro, en la modificación que ha tenido lugar en los últimos tiempos de las competencias de los gobiernos no centrales. El resultado es una multiplicación de los canales de interlocución, entre beneficiarios y donantes, dentro de un proceso de globalización en marcha.

Después de leer la obra de Díaz Abraham, la conclusión a la que se llega es que la cooperación oficial descentralizada no es simplemente una fuente más para canalizar la ayuda financiera, sino un enriquecedor modo de intercambio que favorece alianzas estratégicas entre los actores, a la vez que impulsa el establecimiento de relaciones estratégicas entre instituciones que representan a dimensiones territoriales más cercanas a la gente. Esta obra se constituye, así, como un preciso y analítico acercamiento a un fenómeno que, sin duda, tendrá mucha más importancia en las relaciones internacionales en los próximos años.

*Emma Pérez*

## **Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica**

Luis Miguel Puerto Sanz (coord.)  
IUDC-La Catarata  
Madrid, 2008  
212 páginas

“Para avanzar en el camino del desarrollo basta la determinación de encontrar un camino, o hacer uno nuevo, que responda a las prioridades y criterios de la comunidad.”

Luis Miguel Puerto Sanz

Las constantes transformaciones registradas en el sistema económico internacional, aunado a las diversificaciones de los instrumentos y actores de la cooperación internacional, son dos de las principales razones que respaldan la creación de un libro como el coordinado por el Dr. Puerto Sanz.

La historia contemporánea del desarrollo ha contado con un marcado enfoque económico, sesgando las acotaciones provenientes de otras ramas científicas como las ciencias sociales, relaciones internacionales, ciencias naturales, entre otras, que de igual forma ocupan un lugar relevante en la historia del desarrollo. No obstante, y a pesar de la gama de enfoques antes mencionados, el desarrollo ha sido concebido, diseñado e implementado, en la gran mayoría de casos, desde una perspectiva económica; convirtiéndose en el estandarte de actores nacionales e internacionales, entre los cuales adquieren gran importancia las instituciones financieras internacionales, así como los Estados.

El contexto antes descrito despertó el interés del Dr. Puerto Sanz por crear una obra como “*Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*”, en la cual presenta una recopilación de enfoques teóricos vinculados con las principales etapas del desarrollo contemporáneo. El objetivo central de la obra es ofrecer una idea clara y, sobre todo, manejable, de los principales componentes y etapas del desarrollo económico. La obra se convierte en una real conexión entre la teoría y los lectores, haciendo de fácil comprensión temas hasta ahora concebidos como complejos.

El libro inicia abordando la génesis y evolución de la idea de desarrollo. A partir de este momento, y de forma constante a lo largo de la obra, los autores incluyen un análisis crítico sobre los elementos estudiados, enriqueciendo su perfil académico y dotando al lector de una perspectiva paralela y veraz

sobre el desarrollo económico. Así, el conjunto de temas estudiados en el primer capítulo sientan las bases para analizar, lo que los autores llaman, “*las nuevas propuestas sobre el desarrollo*”.

El segundo capítulo aborda una serie de contenidos que caracterizaron, y cambiaron de manera radical, la historia del desarrollo. La inclusión de los países en vías de desarrollo al debate y diseño de las estrategias internacionales para el desarrollo, el surgimiento del *desarrollo humano* como nuevo enfoque teórico e institucional, así como el reconocimiento internacional de modelos de desarrollo históricos en América Latina, tales como el *desarrollo endógeno*, son sólo algunos de los principales temas analizados en esta segunda parte.

Como sostiene Juan Manuel Ramírez “*Esta amplia visión (en relación con el concepto de desarrollo humano) nos propone, ante todo, el protagonismo del propio Sur en su tarea de desarrollo para lo que resulta imprescindible la articulación de fuertes procesos de cooperación Sus-Sur que altere la correlación de fuerzas a escala mundial y transforme la dependencia del Sur frente al Norte en una auténtica interdependencia mundial*”.

Como parte de la historia intrínseca de la economía del desarrollo, el libro incluye el estudio del “antidesarrollo”, concebido como uno de los principales puntos de inflexión donde la sociedad civil, más allá de los académicos, reflexionan sobre los modelos de desarrollo económico, incluyendo en su análisis parámetros históricamente no contemplados como parte del proceso, tales como la desigualdad, economías emergentes, entre otros de similar naturaleza. Los autores ofrecen una visión más social a esta compleja fase de la historia, dada su relevancia en la agenda internacional. La sociedad civil deja de ser el objeto de estudio de las teorías económicas, para convertirse en protagonista e impulsora de un nuevo tipo de movimiento alternativo; esto último le adjudica al libro un valor añadido en comparación con los textos de corte más clásico, que se limitan a identificar las variables más teóricas de la evolución económica.

El tercer capítulo, desarrollado por el sociólogo belga Guy Bajoit, centra su foco de atención en las *críticas a las teorías económicas*; para ello, además del abordaje explicativo del fenómeno, ofrece una metodología más práctica, donde la utilización de ejemplos, acompañado de su respectivo estudio, ofrecen al lector una visión más próxima a la realidad. De igual forma, el autor establece un hilo conductor a lo largo del capítulo, que facilita la comprensión secuencial de las teorías.

La aproximación tentativa al desempeño económico reciente de América Latina, constituye la temática central del cuarto, y último capítulo. Como bien

menciona su autor, Dr. Luis Miguel Puerto, el capítulo omite el análisis exhaustivo de fuentes estadísticas, para centrarse, en su lugar, en el abordaje de una serie de reformas y estrategias de desarrollo que han incidido de manera directa en la mayor parte de las naciones pertenecientes a la región latinoamericana. Reformas que, a juicio del autor, no contemplaron el caleidoscopio de naciones, culturas, sistemas políticos y económicos, que caracterizan a América Latina; en contraste, se formularon líneas de actuación transversales aplicadas al conjunto de países, sin tomar en cuenta los aspectos antes mencionados.

Las reformas en los sistemas financieros y comerciales, la redefinición del papel del Estado dentro de los procesos neoliberales de privatización de servicios, la revisión de los índices de crecimiento, empleo y equidad, son los principales ejes de análisis del capítulo. Para ello, el autor incluye una serie de reflexiones sobre la evolución de la economía del desarrollo en la región, tomando en consideración la relevancia de la sociedad civil como agente pasivo o activo dentro del proceso.

El análisis de casos de estudio, tales como la crisis mexicana de 1994, los ajustes en la economía brasileña, la desregularización de los mercados de bienes en Argentina, así como las estrategias de privatización aplicadas a la región, son sólo algunos de los principales casos abordados a lo largo del capítulo, promoviendo en el lector una visión crítica y veraz del fenómeno.

A manera de conclusión, el libro maximiza las aristas de estudio de la economía del desarrollo, desfragmentando su complejidad teórica, y añadiendo un enfoque más social, sin que ello limite su relevancia científica. Los autores, sin duda alguna, han realizado un remarcable esfuerzo por acercar al lector hacia planos de comprensión hasta ahora desconocidos dentro de la economía del desarrollo, donde confluyen tanto las teorías de carácter económico, sociológico, así como un conjunto de estrategias que marcaron la evolución económica contemporánea de América Latina.

*Rhina Cabezas Valencia*

## **Salir del Callejón del Gato La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global**

Manuel Montobbio  
Icaria editorial  
Barcelona, 2008  
228 páginas

Tras su anterior obra, *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*, publicada en 1999 como fruto de su experiencia en ese país, Manuel Montobbio, embajador y académico, académico y embajador, nos ofrece sus reflexiones sobre aspectos cruciales del mundo en el que vivimos. Su profesión le ha llevado, además de a El Salvador, a lugares como Guatemala, México y Yakarta, desempeñando actualmente su cargo como embajador de España en Albania. Afortunadamente, ha acompañado las tareas propias de su oficio con el complemento de la actividad intelectual. En esta obra Montobbio nos sugiere que nos embarquemos en la misma nave espacial Tierra a la que todos pertenecemos.

La obra toma como referencia el Callejón del Gato, un lugar de Madrid que Valle Inclán hizo famoso en su obra *Luces de bohemia* por sus espejos deformantes cóncavos y convexos, donde la realidad no es real, sino esperpento, ahora convertidos en nueva forma de aproximarnos a la realidad, de reflexionar sobre ella y de contemplarla con una actitud crítica.

En momentos en los que estamos pendientes de lo que sucede en cualquier lugar del planeta, dejándonos llevar por la inmediatez de lo instantáneo, en los que la observación de los hechos prima sobre la reflexión a las causas profundas que los originan, este libro es una buena guía para analizar en profundidad cuestiones de especial relevancia para la vida internacional y, por tanto, para todos los que habitamos en este mismo planeta.

Y lo hace alguien con sobrada y reconocida experiencia, sabiendo compaginar sus tareas como diplomático junto a las de intelectual comprometido con el mundo en el que vive. Esa indagación constante le lleva a la búsqueda de opciones frente a los graves problemas a los que nos enfrentamos. Y lo hace utilizando un instrumental que conoce perfectamente, como es el que maneja: las Relaciones Internacionales.

Para lograrlo, bebe en diversas fuentes, tal como queda reflejado en las citas y referencias que utiliza, así como en la Bibliografía que figura en las páginas

finales de la obra. Allí encontramos referencias básicas en el ámbito de aquella disciplina, pero también utiliza la poesía de Gabriel Celaya, las ideas fuerza del pensamiento/poesía de María Zambrano (magnífica su cita que dice: las creencias nos orientan hacia el pasado y las ideas hacia el futuro). Aunque se manejen distintas categorías, el centro de atención de la obra es el ser humano y el mundo en el que vive; se trata de la “historia de la afirmación del ser humano como medida de las cosas y sujeto de la Historia, de la vida como proyecto individual, de la razón como luz y guía, de las ideas frente a las creencias. De la construcción de la universalidad por primera vez basada en las ideas frente a las creencias, en la separación entre Iglesia y Estado, en la razón frente a la fe”.

Del conjunto de la obra se desprende un cierto pesimismo sobre la situación presente y futura, aunque también es cierto que podemos acudir de nuevo a esa frase que dice que un pesimista es un optimista bien informado, y Montobbio lo es. Por eso quizá esas primeras reflexiones que nos abren la puerta del conjunto de la obra: desde la maldición china de que ojalá no te toque vivir épocas interesantes, vinculada a que estamos en época de cambios y cambios de época, en un mundo en cambio y en un cambio de mundo, donde es difícil encontrar brújulas que nos orienten. Esta obra tiene precisamente ese objetivo, comprender y aprehender ese mundo en cambio y ese cambio de mundo.

El itinerario propuesto, la carta de navegación de la obra, plantea un recorrido dividido en dos partes que transcurren en el Callejón del Gato y cuáles son las formas para salir de él. Se plantea “una visión, un proyecto, un nosotros en el tiempo y para el tiempo. Un pacto global..., no sólo entre todos los seres humanos —todos los habitantes de la nave espacial Tierra— de hoy, sino entre éstos y los de mañana, para los de mañana”. En la primera parte se trata de la comprensión del presente y del siempre; y, en la segunda, de esbozo y búsqueda de ideas y principios, nuevos paradigmas y posibles elementos para salir del Callejón del Gato.

A lo largo de sus páginas es frecuente ver que los argumentos que se plantean surgen a raíz de una pregunta que el propio autor formula: ¿Occidente u occidentes? ¿Fin de la Historia o fin de Occidente? ¿Fin de la Historia o inicio de otra? ¿La mundialización significa que la occidentalización ha llegado a su fin? Algunas de las respuestas se plantean desde una mirada profunda del primer espejo, “De la construcción de Occidente”, al que siguen los otros: “Del orientalismo y los orientalismos”, “Del occidentalismo y los occidentalismos” y “De los valores ‘asiáticos’”.

¿Cómo hacerlo? Montobbio nos presenta su plan de navegación: “Para comprender las imágenes en los espejos y sus *porqués* procede a adentrarse tras

ellos, preguntarse por la sustancia que los compone y la estructura que los sostiene, todo aquello que hace que sean éstos y no otros y que en ellos se reflejen éstas y no otras imágenes. Lo que nos lleva a su vez a intentar responder las preguntas sobre la esencia de lo cultural —sobre la identidad, la pseudo-especiación, el historicismo y la cosmología—; sobre las visiones clásicas y los supuestos implícitos en la configuración del sistema internacional y el estado del mundo; y sobre los viejos paradigmas o visiones clásicas de las ideas cimiento del convivir colectivo —paz, desarrollo, democracia...”.

Sobre estas tres cuestiones básicas, la obra examina su tránsito desde las visiones clásicas hacia nuevos paradigmas para nuevas hojas de ruta. En el caso del desarrollo, superados los límites que establecía una lectura exclusivamente economicista (desarrollo = crecimiento económico), se acude a referencias como Amartya Sen (el desarrollo como libertad), el Informe Sachs (Invirtiendo en desarrollo) o Johan Galtung (el desarrollo holístico).

Para salir del Callejón del Gato Montobbio nos sugiere una serie de ideas-cimiento (democracia, desarrollo, cultura, paz, examinadas desde las dimensiones asiática y latinoamericana), que se complementan con otras ideas-cimiento, entre las que deben incluirse los universales abiertos y la sociedad abierta, la Historia y su sentido, la coherencia, la ciudadanía, la identidad, la multiplicidad de caminos y los caminos y retos de Oriente y Occidente. Se detiene, además, a examinar el fin de entresiglos, con lo ocurrido tras el 9 de noviembre de 1989 (caída del Muro de Berlín) y los atentados del 11 de septiembre de 2001, y el planteamiento del choque de civilizaciones, que Huntington plantea como nuevo eje estructurador del sistema, que viene a sustituir a la dinámica Este-Oeste de la Guerra Fría. Montobbio analiza las nuevas claves para interpretar lo que sucede, el modelo para armar, en este mundo sumido en la era de la globalización: “modelo a armar de un sistema de gobernanza global para la navegación y navegabilidad de la nave espacial Tierra y política exterior para la misma cuya realización no puede ser contemplada como proceso a diferentes velocidades y en diferentes ámbitos...”.

Ideas orientadas a la acción desde la mirada cosmopolita que entronca con el pensamiento kantiano, la cultura humanística y la ética son componentes esenciales que deben fijar el rumbo futuro de la nave espacial Tierra, no siendo tan importante el destino del viaje, sino el viaje en sí mismo.

Terminada la lectura, tenemos la sensación de estar ante un libro-archivador, que incluye una serie de carpetas. En algunos casos los temas que contienen se tratan desde una lógica generalización y, por consiguiente, sin entrar en especificaciones. Que no se profundice, que no entremos en algunos de los

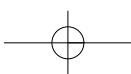
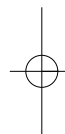
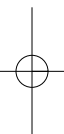


caminos que se nos ofrecen, podemos detectarlo como una ausencia que, en todo caso, está absolutamente compensada con la panorámica completa que Manuel Montobbio nos dibuja en su obra.

Obra tremendamente atractiva, que une la rigurosidad de los temas que trata con la mano académica que le concede ese plus de rigurosidad. Así lo vemos en el uso de las referencias y en la bibliografía que acompaña al texto. Otro dato. Quien quiera saber qué es la capacidad de síntesis, que lea las páginas 127-131 para conocer las claves que interpretan la realidad latinoamericana.

Vecino del centro de Madrid, cuando ahora paso ante los espejos del Callejón del Gato veo mucho más allá de lo que antes lo hacía, gracias a las reflexiones que Montobbio recoge en su obra.

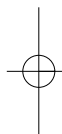
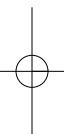
*José Ángel Sotillo Lorenzo*



## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- Los artículos irán acompañados de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
  - LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
  - Artículos: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).



of



# Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 22  
PRIMAVERA/VERANO 2008

## SUMARIO

### BRASIL: LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN DE UNA POTENCIA EMERGENTE

*Presentación*

B. AYLLÓN PINO

*El combate al hambre y el nuevo marco  
de las políticas públicas*

P. ANANIAS DE SOUSA

*Pobreza en Brasil*

S. ROCHA

*Brasil: ¿qué políticas para qué cohesión  
social?*

B. SORJ Y D. MARTUCELLI

*La visión de Brasil sobre la cooperación  
internacional*

L.H. PEREIRA DA FONSECA

*Brasil-Haití: una cooperación  
para el desarrollo y la reconstrucción*

W. VALLER FILHO

*Brasil en el escenario global*

P.R. DE ALMEIDA

RESEÑAS

*Las estrategias de cooperación Sur-Sur  
en el marco de la política exterior brasileña  
de 1983 a 2007*

M. GOMES SARAIVA

*Los estados y municipios brasileños como  
actores de la cooperación internacional*

M. SALOMÓN

*Discursos y mitos de la participación  
social en la cooperación internacional para  
el desarrollo: Brasil*

C.R.S. MILANI

*La lucha contra la trata de personas  
en la cooperación hispano-brasileña*

V.M. TERESI

*La política de "cooperación activista"  
con el MST*

B. BRINGEL, J. LANDALUCE

Y M. BARRERA

*Recursos en Internet sobre cooperación  
en Brasil*

D. ALVES Y B. AYLLÓN PINO

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

### Cuotas anuales

- |  |                |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal)   | 20 euros       |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros       |
| <input type="checkbox"/> Europa                        | 25 euros       |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo               | 25 dólares USA |

### Datos Personales

Nombre y apellidos \_\_\_\_\_  
 Empresa / Institución \_\_\_\_\_  
 Dirección \_\_\_\_\_ Tel. \_\_\_\_\_  
 Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_  
 Correo electrónico \_\_\_\_\_ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF \_\_\_\_\_

### La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- ☐ Transferencia bancaria  
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación  
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja \_\_\_\_\_  
 Dirección de la Agencia \_\_\_\_\_  
 Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_ Provincia \_\_\_\_\_

Código entidad \_\_\_\_\_ Código sucursal \_\_\_\_\_ Dígito control \_\_\_\_\_ Número de cuenta \_\_\_\_\_

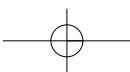
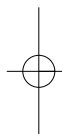
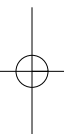
Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,  
 Fecha \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA  
 TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14



## PUBLICACIONES DEL IUDC

---

### Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- PUERTO, LUIS MIGUEL: *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, IRENE: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, LEONARDO: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, KEMAL Y PAJÍN, LEIRE: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- CAIRO CAROU, Heriberto; PRECIADO CORONADO, Jaime; y ROCHA VALENCIA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- SOTILLO y AYLLÓN: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- BERNABÉ FRAGUAS, Javier: *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- ECHART y SANTAMARÍA: *África en el horizonte. Introducción a la realidad socio-económica del África Subsahariana*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta: *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.

- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M<sup>a</sup> y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998. 9 euros. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-Catarata, Madrid, 1997
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-Catarata, Madrid, 1996
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe*, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-Catarata, Madrid, 1996.



AA VV: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006

BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-Catarata, Madrid.

### Otras publicaciones del IUDC-UCM

ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDC-UCM, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005. 22 euros

PLATAFORMA 2015 Y MÁS, *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2004 (Agotado)

CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.

FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional*. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.

IGLESIA-CARUNCHO, M., *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid, Fundación IPADE / IUDC, Madrid, 2003 (Agotado)

NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004. 12 euros.

IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993. 12 euros.

IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997. 12 euros.

LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001. 12 euros.

MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997. 9 euros.

ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, Madrid, 2005. 22 euros.

CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000. 10 euros.

### Números anteriores de la REDC

REDC - Extraordinario: V Cumbre UE-ALC

REDC 21 - Invierno 2008: Tema Central: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo

REDC 20 - Verano 2007: Tema Central: Planificación y Desarrollo

REDC 19 - Invierno 2007: Tema Central: Migraciones y Desarrollo

- REDC - 2007: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz
- REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo
- REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible
- REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo
- REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible
- REDC 14 - Verano 2004: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo
- REDC 13 - Invierno 2004: Tema Central: Energías renovables y desarrollo
- REDC 12 - Verano 2003: Tema Central: La región andina
- REDC 11 - Invierno 2003: Tema Central: 10 años de la cooperación española
- REDC 10 - Verano 2002: Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10) (Agotado)
- REDC 9 - Invierno 2002: Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo (Agotado)
- REDC 8 - Verano 2001: Tema Central: Ayuda Humanitaria
- REDC 7 - Invierno 2001: Tema Central: La financiación de la cooperación para el desarrollo
- REDC 6 - Verano 2000: Tema Central: Relaciones de género y desarrollo (Agotado)
- REDC 5 - Invierno 2000: Varios
- REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo
- REDC 3 - Invierno 1999: Tema Central: La cooperación UE-América Latina
- REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema Central: Política española de cooperación para el desarrollo
- REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema Central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web:  
<http://www.ucm.es/info/IUDC>

### Documentos de trabajo

11. CABEZAS, Rhina: *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 2005*. Septiembre 2007.
10. MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Junio 2006.
9. FUNDACIÓN IPADE: *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, junio 2006
8. DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, Septiembre 2005
7. SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Septiembre 2005

6. MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café “alternativo” en Nicaragua*. Enero 1999.
5. ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?*. Septiembre 1997.
4. HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*. Septiembre 1997.
3. ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*. 1996.
2. FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, abril de 1995.
1. SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, marzo de 1995.

### Documentos de Trabajo FIIAPP-IUDC

#### Descentralización y Gobernabilidad

- ILLÁN SAILER, José Carlos: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O.: *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ÁBACOS MECO, José Luis e ILLÁN SAILER, José: *La gestión y presentación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, María José: *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- CASTILLO BLANCO, Federico Amador: *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

#### Migraciones y Desarrollo

- CARBALLO DE LA RIVA, Marta y ECHART MUÑOZ, Enara: *Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007.

