

# Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA<sup>1</sup>

Sarah-Lea John de Sousa  
Investigadora

Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos  
FRIDE

*La posición que ocupa Brasil en el sistema global está caracterizada por diferentes factores: consciente de su posición híbrida entre el Norte y el Sur, así como de las percepciones externas que identifican a Brasil como un país importante y crucial para la estabilidad y el desarrollo de la región (“país ancla”, concepto que emplea, entre otros, la Agencia de Desarrollo alemana), Brasil proyecta su identidad global como una “voz” para el mundo en desarrollo en importantes debates internacionales. En este contexto, Brasil se niega a ser considerado un donante, sino que se identifica como un socio para el desarrollo.*

*Aunque tiene menos recursos económicos, demográficos y territoriales que otros actores emergentes, como China e India, Brasil es un socio interesante para proyectos de cooperación para el desarrollo triangulares, dado que comparte valores clave con la Unión Europea y con países como Canadá (por ejemplo, en los ámbitos de la democracia, los derechos humanos y su enfoque del multilateralismo). También tiene conocimientos técnicos especiales debido a su experiencia nacional en la lucha contra el subdesarrollo, el hambre y los problemas de salud, y cuenta con el valor añadido de su “cercanía” local, histórica (poscolonial) y cultural al mundo en desarrollo, sobre todo a Sudamérica, el Caribe y los países lusófonos de África y Asia*

## Brasil: un nuevo actor en el sistema internacional de desarrollo entre el Norte y el Sur

En los últimos años, Brasil ha ganado importancia e influencia en diferentes áreas de la arena internacional. Su economía ha crecido hasta alcanzar el décimo puesto del mundo,<sup>2</sup> con una tasa de crecimiento del 5,3 por ciento en el 2007.<sup>3</sup> Es la mayor economía de Sudamérica, pues representa la mitad del PIB total sudamericano, y el sexto mayor inversor del grupo de países en desarrollo, y cuenta con empresas multinacionales importantes como Petrobras y la Companhia Vale do Rio Doce que operan en todo el mundo. Aunque su poder demográfico, geográfico y

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en una ponencia presentada en la conferencia “Does Aid Work? Can it work better?” organizada por el North-South Institute el 17 y 18 de Junio de 2008 en Ottawa, Canada. La versión original en inglés se encuentra disponible en: [http://www.nsi-ins.ca/english/events/DAW/2\\_de%20Sousa.pdf](http://www.nsi-ins.ca/english/events/DAW/2_de%20Sousa.pdf)

<sup>2</sup> Datos del IMF/Banco Mundial 2007/2006.

<sup>3</sup> IADB/CEPAL.

económico no es tan impresionante como el de China e India, es una potencia del Sur emergente importante, activa y participativa en instituciones relevantes de la arena global, y un actor clave en Sudamérica.

Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en la década de 1990, y continuando durante la administración de Luis Inácio “Lula” da Silva iniciada en 2002, la política exterior de Brasil se caracteriza por tres pilares importantes:

- La promoción de la integración regional, con la intención de alcanzar el desarrollo económico y social. La paz y la estabilidad en la vecindad es asimismo un objetivo importante.
- El apoyo y la promoción del multilateralismo en el ámbito global, que lo lleva a intervenir activamente en organizaciones internacionales como la ONU y sus diferentes agencias, así como en la OMC, y participar en reuniones y cumbres de la OCDE en calidad de lo que se conoce como “país de apertura” en el contexto del proceso de Heiligendamm.
- La promoción de la cooperación Sur-Sur, tal como se refleja en iniciativas como el Foro Brasil-África, reuniones periódicas con los países árabes, un número creciente de embajadas brasileñas en países africanos, y el lanzamiento del foro de diálogo IBSA, alianza entre las potencias meridionales de la India, Brasil y Sudáfrica.

El ambiguo papel de Brasil, que es un importante país emergente del Sur que forma parte del mundo en desarrollo (con niveles bajos de desarrollo humano, pobreza elevada, etc.) y uno de los participantes clave del sistema internacional, es muy interesante, sobre todo en cuanto a su accionar, cada vez más importante, como agente de la cooperación para el desarrollo.

Esta posición híbrida se refleja en el desarrollo institucional. La Agencia Brasileña de Cooperación (Agencia Brasileira de Cooperação, ABC) fue creada en 1987 como parte de una fundación (Fundação Oswaldo Cruz, FUNAG) vinculada al Ministerio de Asuntos Exteriores con el fin de mejorar la gestión y la coordinación de la AOD recibida por Brasil de donantes bilaterales y multilaterales, así como de organizaciones no gubernamentales. Sólo en la última década, desde su integración en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia ha ido convirtiéndose de forma creciente también en un proveedor de desarrollo y un actor en el sistema internacional de ayuda y desarrollo. Esta importante experiencia de Brasil respecto de la administración de la ayuda entrante para mejorar su impacto positivo y sus resultados en el país podría ser un ejemplo a destacar en el contexto del debate sobre apropiación en las relaciones internacionales de desarrollo y ayuda.

En términos generales, la cooperación para el desarrollo de Brasil forma parte del enfoque general de la cooperación Sur-Sur. Los objetivos más amplios de las asociaciones de Brasil para el desarrollo son mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, alcanzar un crecimiento sostenible y el desarrollo social mediante la transferencia de conocimientos especializados y pericia tecnológica, reforzar estructuras institucionales y proporcionar servicios de asesoramiento y medidas para la capacitación. Según las declaraciones oficiales, la AOD de Brasil no está condicionada a los beneficios ni de sus empresas ni de su comercio, ni tampoco a criterios políticos.

Por otra parte, existen también algunas fundaciones y organizaciones no gubernamentales que participan en proyectos concretos de cooperación internacional al desarrollo. Un ejemplo son los proyectos de Viva Rio para combatir la violencia juvenil en los barrios pobres de Haití. Sin

embargo, Brasil sigue teniendo una representación muy pequeña de ONG en el contexto del desarrollo internacional y espera mejorar este aspecto a fin de que participen cada vez más actores de la sociedad civil en esta área.

Aparte de programas concretos coordinados por la ABC (y el Ministerio de Asuntos Exteriores) y de las inversiones en países en desarrollo guiadas por el Ministerio de Economía, el gobierno de Brasil promueve también los intereses de los países en desarrollo, incluidos, naturalmente, los suyos propios, en el ámbito internacional: un ejemplo de ello es lo que se conoce como “Grupo Lula”, que ha lanzado la “Acción contra el Hambre y la Pobreza” junto con Argelia, Chile, Francia, Alemania y España con vistas a desarrollar instrumentos de financiación alternativos para el desarrollo sostenible y alcanzar los ODM.

Aunque Brasil sigue siendo un receptor neto de AOD en términos económicos (sus principales donantes son Japón, Alemania, Francia y Estados Unidos, que apoyan programas sobre todo en el área social, como “Hambre Cero”), cada vez es más percibido como un participante clave y “país ancla” en América Latina, y hasta cierto punto también en África.

## La participación del desarrollo brasileño en América Latina y África

La promoción brasileña del desarrollo en Sudamérica se divide entre proyectos de integración regional y programas de desarrollo bilaterales. Los primeros incluyen, por ejemplo, el Fondo MERCOSUR para financiar proyectos destinados a superar asimetrías en los Estados del MERCOSUR, junto con apoyo a países más pequeños, la participación de Brasil en el Banco Interamericano de Desarrollo y la recién fundada UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).

De la AOD bilateral, el 38 por ciento va a los países sudamericanos menos adelantados, sobre todo a Paraguay y a la región andina. Los proyectos están orientados hacia la mejora de infraestructuras y los sectores de la educación (“Bolsa Escola” y programas de alfabetización) y la salud (principalmente proyectos para la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA). Muchos de estos proyectos bilaterales de cooperación para el desarrollo se basan en experiencias nacionales, como programas para combatir el hambre y la pobreza y la mejora del acceso a la educación y los sistemas de salud.

Un caso destacable de cooperación brasileña para el desarrollo en la región del Caribe es Haití, donde el lazo que une seguridad y desarrollo es una cuestión clave. Brasil y Canadá, que es un donante crucial de Haití, han firmado varios acuerdos para cooperar en los sectores de la educación, la salud (programas de vacunación) y el desarrollo social de Haití. Brasil aporta, además de apoyo económico, su pericia en la lucha contra la violencia urbana, proporcionando apoyo a programas de educación básica y de desarrollo para el tratamiento y prevención de epidemias como el SIDA, al mismo tiempo en que proporciona conocimientos especiales cruciales y personal técnico. La embajada brasileña desempeña un importante papel en la coordinación y supervisión de los programas de desarrollo en las zonas urbanas y rurales de Haití.

Otro tercio de la AOD bilateral de Brasil está destinada al África lusófona, donde participa sobre todo en proyectos que brindan desarrollo social y conocimientos para introducir mejoras en el sector de la agricultura. Sin embargo, también están aumentando las inversiones directas en el sector minero, sobre todo en Mozambique. Aunque los lazos culturales e históricos con los países lusófonos dan al país sudamericano una ventaja en comparación con China, Brasil sigue siendo un actor de desarrollo relativamente pequeño e insignificante en el continente africano. En su intención de convertirse en un participante global importante, el apoyo de los países africanos es crucial. Al intervenir en África, Brasil también confía en impulsar su imagen de “potencia emergente buena” que se preocupa por los más pobres: sus “hermanos y hermanas” africanos.

## La iniciativa IBSA: un ejemplo de nueva forma de relaciones Sur-Sur

En cuanto al foro de diálogo IBSA, se trata de un caso interesante de cooperación Sur-Sur entre tres potencias emergentes y su impacto en el sistema del desarrollo.

La iniciativa IBSA se lanzó en junio del 2003 con el fin de aumentar la cooperación trilateral en áreas clave como la energía y el comercio, y lograr un mayor impacto mediante la unión de sus voces en la arena global. Aunque los tres países tienen más diferencias que semejanzas, los factores que los aglutinan son valores e intereses compartidos en la arena global, como la democracia, los derechos humanos, el apoyo al derecho internacional y al multilateralismo y la promoción de la paz y la estabilidad. Recientemente, el foro de diálogo IBSA fundó el Centro para la cooperación al desarrollo de IBSA en el contexto del programa del PNUD para la cooperación Sur-Sur. El fondo cuenta con el apoyo económico del PNUD y actualmente está llevando a cabo dos proyectos principales: uno de recogida de residuos en Puerto Príncipe (Haití) y otro de asistencia agrícola en Guinea-Bissau. Hay otros proyectos en discusión, tal el caso de los territorios palestinos.

### Conclusiones y perspectivas

Para concluir, se delinean una serie de puntos de debate sobre el papel de Brasil en el sistema de la ayuda internacional y su importancia para países y organizaciones como Canadá, España y la Unión Europea:

Aunque pequeño en términos cuantitativos, Brasil es un donante nuevo interesante debido a que:

- Comparte valores con donantes tradicionales.
- Está en una posición híbrida entre el mundo en desarrollo y el desarrollado, y es comprendido y respetado por ambas partes.
- Tiene un valor añadido en cuanto a sus experiencias nacionales de desarrollo (lucha contra el hambre, educación, salud, agricultura y energía) que se pueden exportar a países en desarrollo.
- Está interesado en proyectos de desarrollo triangulares con donantes de la OCDE (por ejemplo, con Canadá en Haití, etc.), potencial que se debería explorar .
- Tiene un impacto crucial en los sectores de la agricultura y la energía porque es el exportador de combustibles biológicos más importante del mundo, lo que le otorga un papel especial que no se debería subestimar.

Para los responsables de formular políticas, investigadores y profesionales del Norte y del Sur, es y será importante seguir el desarrollo de países como Brasil que, con su participación activa en el establecimiento de la agenda internacional en las diferentes esferas, sobre todo en la cooperación para el desarrollo, mezclando intereses nacionales con valores globales, están cambiando la arquitectura internacional del poder de un modo impredecible hasta hace apenas unos años.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

**Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior**

C/ Goya, 5-7 pasaje 2<sup>a</sup> – 28001 Madrid – Telf: 91 244 47 40 – Fax: 91 244 47 41 – E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)