

## LA COOPERACIÓN SUR -SUR BRASILEÑA EN LA ERA LULA DA SILVA (2003- 2010): ENTRE LAS CLÁSICAS POSTURAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y LAS NUEVAS PRÁCTICAS

NURTH INÉS PALOMO SUÁREZ\*

### Resumen

*El propósito de este artículo es mostrar como la estrategia de cooperación Sur-Sur del Gobierno del Presidente Lula da Silva (2003-2010), posee clásicos conceptos y posiciones de la su política exterior, que lo convierten en un instrumento efectivo para la consecución de intereses nacionales, pero que también, presenta algunas diferencias que le permiten destacarse como un nuevo actor en sistema de cooperación global.*

**Palabras claves:** Política exterior, cooperación al desarrollo, cooperación Sur-Sur.

THE BRAZILIAN SOUTH-SOUTH COOPERATION DURING LULA DA SILVA'S GOVERNMENT (2003- 2010):  
BETWEEN THE CLASSICS POSITIONS OF TRADITIONAL FOREIGN POLICY AND NEW PRACTICES

#### Abstract

*The purpose of this article is to show how the international cooperation strategy of President Lula da Silva (2003-2010) has classical concepts and positions of traditional foreign policy, and turning it into an effective instrument for the attainment of national interest, but also, show some marked differences that allow Brazil to stand out as a new actor in the global cooperation system.*

**Keywords:** Foreign policy, development cooperation, South –South cooperation.

LA COOPERATION SUD-SUD SOUS L'ERE LULA DA SILVA (2003-2010): ENTRE LES  
POSTURES CLASSIQUES DE LA POLITIQUE EXTERIEURE BRASILENNNE  
ET LES NOUVELLES PRATIQUES

#### Résumé

*Avec cet article on veut montrer comment l'estrategie de coopération Sud-Sud du gouvernement du président Lula da Silva (2003-2010) possède des conceptions classiques et des positions de sa politique étrangère. Ces caractéristiques font d'elle un instrument efficace pour atteindre les intérêts nationaux, mais aussi, elle présente des différences qui le permettent de se positionner comme un nouvel acteur dans le système de coopération global.*

**Mots clés:** Politique extérieure, coopération pour le développement, Coopération Sud-Sud.

## 1. Introducción

**B**rasil, a partir del siglo XXI, es reconocido como un actor de la cooperación Sur-Sur, por medio de la cual realiza diversidad de proyectos con los países en desarrollo. La cooperación Sur-Sur y condiciones económicas favorables permitieron a los dos gobiernos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva expandir las acciones del país en esta materia y declarar a la cooperación Sur-Sur como un instrumento de su política exterior.

La cooperación Sur-Sur de Brasil no es reciente. Si bien durante la segunda mitad del siglo XX Brasil fue reconocido como un receptor de cooperación, algunas características de la política exterior de la década de los cincuenta y sesenta y posteriormente su participación como oferente de proyectos de cooperación técnica internacional le permitieron iniciarse como actor activo de cooperación.

En ese sentido, el objetivo de este artículo es demostrar que aunque la cooperación Sur-Sur ofrecida durante el gobierno de Lula tiene características nuevas, se fundamenta realmente en algunas posturas tradicionales de la política exterior brasileña.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la primera parte se presentan algunas de las particularidades de Brasil en la historia de la cooperación al desarrollo, que permitieron configurar su perfil como oferente de cooperación. La segunda parte destaca los principales rasgos del rol de Brasil dentro del modelo tradicional de cooperación al desarrollo y evidenciará cómo fueron recogidas algunas antiguas posturas de su política exterior.

## 2. Brasil en el histórico de la cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo ha estado presente desde la década de los años cincuenta del siglo XX en la historia de la política exterior brasileña, principalmente ligada a dimensiones políticas, económicas y culturales del accionar internacional del país. Entre 1950 y 1970 Brasil era reconocido dentro del sistema de cooperación al desarrollo como receptor de ayuda. Bajo los presupuestos de que algunos proyectos de cooperación podrían comprometer su autonomía política y económica, la política exterior brasileña manifestó en algunos periodos posiciones de "autonomía" (Silva, 1994; Pinheiro, 2000; Soares De Lima, 2005) e inició contactos con diversos actores internacionales para la búsqueda de cooperación y alcanzar sus intereses nacionales.

La década de los años cincuenta significó el nacimiento de la cooperación para el desarrollo como el mecanismo adecuado para reconstruir inicialmente los países de Europa a través de los recursos financieros del Plan Marshall, por los estragos dejados por la

Segunda Guerra Mundial. A partir de ese periodo y en el contexto de la división del enfrentamiento Este-oeste, cooperación y ayuda al desarrollo pasaron a ser consideradas instrumentos legitimadores de las potencias para mantener su influencia en las zonas donde cooperaba (Iglesias-Carruncho, 2005: 35).

La característica principal de la cooperación al desarrollo de la época fue la presencia del pensamiento económico en el que el desarrollo estaría obligatoriamente asociado a la necesidad de inversión de capital en las economías "sub-desarrolladas" (Puente, 2010: 21). Se trató entonces de una cooperación que impulsaba medidas económicas que debían ser adoptadas por los países receptores para incrementar su crecimiento económico.

Para entonces Brasil mostró una postura de mayor aproximación a los denominados países del "Tercer Mundo"; participando como observador de las dos Conferencias de Solidaridad Afro-Asiática, la Conferencia de Bandung en 1955 y la Conferencia del Cairo en 1957. En palabras de Vizentini (1995), los planteamientos que estas reuniones representaron en el campo político le interesaron a la diplomacia brasileña para mejorar su capacidad de negociación frente a los Estados Unidos. En consecuencia, se retomaron las ideas nacionalistas a través de la "Operación Panamericana" y se inició en la década de los sesenta con la "Política Exterior Independiente", que promovió e incentivó unas relaciones internacionales más universales y autónomas para Brasil.

Con todo durante varias décadas el papel de Brasil en la cooperación al desarrollo se resumió a receptor de ayuda, según VallerFilho (2007a). Como la mayoría de los denominados países en desarrollo, Brasil buscó emplear los recursos económicos y financieros de la ayuda internacional en su proceso de desarrollo, principalmente en la modernización de su infraestructura tecnológica y en la industrialización. La cooperación transferida se incorporó básicamente dentro del denominado "Estado desarrollista" (CERVO, 2003) al privilegiar proyectos de gran escala en áreas como energía, transporte, infraestructura y comunicación.

Pero, es durante la década de los setenta, cuando tiene origen la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional; lo cual significó para la política exterior brasileña una postura más activa y un cambio. Las coyunturas generadas en el espacio mundial por los movimientos de las excolonias de África y Asia, la influencia creciente de los Países no Alineados en los espacios multilaterales como la ONU, el dialogo entre el Norte-Sur y las articulaciones por la Nueva Orden Económica Internacional (Cintra *et al.*, 2010a: 16) incidieron, ciertamente, en una nueva posición que el país suramericano ocupó en la cooperación para el desarrollo. Es decir, es en ese momento cuando la cooperación para el desarrollo, orientada particularmente hacia África, deviene en instrumento de política exterior de Brasil.

El foro multilateral que produjo el documento fundacional de la Cooperación Sur-Sur; el llamado “Plan de Acción de Buenos Aires” de 1978 para promover y realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (UN, 2015), hizo que en Brasil se propiciaran condiciones internas que le permitieron incluir racionalmente la Cooperación Técnica dentro de la política exterior (Cervo, 1994a: 42). Primero, le otorgó un significado político a la Cooperación, el cual consistió en promover desde la política exterior, un discurso cooperativista para promover la unión del “Tercer Mundo” y así obtener un liderazgo en países de América y de África, que derivó en lazos económicos, tecnológicos y culturales.

Segundo, Brasil implementó un sistema nacional para coordinar la cooperación técnica, tanto para recibir como para ofrecer y creó agencias ligadas al ministerio de Relaciones Exteriores que dispusieron recursos humanos, equipamientos y presupuesto para cooperar.

Se trató de un Plan que incluyó el carácter horizontal de la cooperación, abriendo así una oportunidad para que los denominados países en desarrollo promovieran iniciativas de integración regional y cooperación entre sí. También significó un cambio de la lógica Norte-Sur, predominante en la cooperación al desarrollo surgida en la segunda pos-guerra, hacia una lógica Sur-Sur que, por lo demás, resaltaba la solidaridad entre iguales y pretendía borrar relaciones jerárquicas de dominación.

Apartir de los años 1970 Brasil pasó a realizar acciones de cooperación técnica con países latinoamericanos y africanos. Sus programas se focalizaron en la formación de funcionarios gubernamentales de alto nivel y becas de estudios principalmente dirigidas a países de África. De los acuerdos firmados durante ese periodo (ver Cuadro No. 1) se destacan entre 1972 y 1975 los celebrados con Colombia, México, Perú, Venezuela, Costa de Marfil, Camerún, Egipto, Gana, Kenia, Senegal, Zaire, entre otros (Valler, 2007).

Ahora bien, si a inicios de la década de los setenta existía un acercamiento de Brasil a los denominados países del Tercer Mundo, durante el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979) quedó claro que esas relaciones no estaban motivadas simplemente por cuestiones solidarias, sino por una postura pragmática de la política exterior en donde primaron los intereses del país (Prado y Miyamoto, 2012:16). En eso coincide Leite (2011:141) al afirmar que Brasil se esforzó por la ampliación de las relaciones con el continente americano con el propósito de proyectarse políticamente en la región, expandir el comercio de bienes de capital y de consumo y garantizar el suministro de recursos energéticos. Se destaca en ese periodo los siguientes acuerdos de iniciativa brasileña: Tratado de Cooperación Amazónica firmado en julio de 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela; el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio con Uruguay y Paraguay; y Acuerdos de cooperación científica y técnica, transporte

**Cuadro 1.** Acuerdos de Cooperación Técnica firmados por Brasil entre 1972 y 1979

País	Nombre del Acuerdo en Portugués
Colombia	Acordo Básico de Cooperação Técnica, 13/12/72.
México	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, de 24 de julho de 1974. Promulgado pelo Decreto nº 75.888, de 20 de junho de 1975, em 24 de junho de 1975.
Perú	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica. Brasília, 08/10/75.
Venezuela	Convênio Básico de Cooperação Técnica. Sta. Helena do Uairén, 20/02/73.
Costa de Marfil	Acordo de Cooperação Técnica e Científica. Abidjan, 27/10/72.
Camerún	Acordo de Cooperação Técnica. Iauendé, 14/11/72.
Egipto	Acordo de Cooperação Técnica e Científica. Cairo, 31/01/73.
Gabón	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica. 07/11/1974.
Gana	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica. Acra, 07/11/74.
Kenia	Acordo de Cooperação Técnica. Nairobi, 02/02/73.
Nigeria	Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica. Brasília, 10/01/79.
Senegal	Acordo Básico de Cooperação Técnica. Dacar, 21/11/72.
Togo	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Togolesa. Lomé, 03/01/72.
Zaire	Acordo de Cooperação Técnica e Científica. Brasília, 28/02/73.

Fuente: Agencia de Cooperación Brasileira – ABC. “Acordos de cooperação”. Elaboración propia.

marítimo, intercambio de jóvenes técnicos, cooperación financiera y turística con México con quien tenía intereses específicos de transferencia tecnológica.

De hecho, la política exterior brasileña de la época fue definida como de “*pragmatismo ecuménico responsable*” pues Brasil a pesar de buscar intereses concretos, también tuvo una apertura hacia el continente africano, inició una participación activa en las instituciones internacionales de cooperación al desarrollo, modificó su postura de alineamiento hacia los Estados Unidos y mostró, ya por entonces, su aspiración de liderazgo regional (Bernal-Meza, 2002). Igualmente Spektor (2004) señala que el pragmatismo de la política externa de Brasil se valió de los conceptos y valores típicos del realismo político para llevar a cabo su actuación internacional. En decir, siguiendo a estos autores, es posible inferir que a partir de los años setenta, Brasil inició una política exterior clásica de defensa de intereses nacionales en Latinoamérica y África mediante instrumentos de cooperación Sur-Sur.

Esta tendencia de uso de la cooperación Sur-Sur como instrumento de la política exterior será reforzada en la década siguiente. Durante los años 1980 América Latina estuvo caracterizada por el proceso de democratización después de que varios países entre los que se encuentran Argentina y Brasil salieran de

largos periodos de dictadura militar. Para entonces el presidente brasileño José Sarney (1985-1990) integró la democracia como identidad de su política exterior y, al mismo tiempo, aprovechó esa coincidencia democrática con países de la región para promover una mayor integración con los países vecinos (Côrtes, 2010).

Además, con los años 1980, en América del Sur la integración regional comenzó a plantearse como objetivo constitucional. En el caso de Brasil, la Constitución Federal de 1988 estableció: “Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. (Brasil. Constituição, 1988, Parágrafo único<sup>1</sup>).

La obligación constitucional de buscar la integración de América Latina inclinó un poco más hacia esta región, tanto a la política exterior brasileña, como sus programas de cooperación. Además, creó en el Estado brasileño las bases políticas e institucionales para la política latinoamericana de los gobiernos posteriores. Incluidos aquellos de Lula da Silva y sus programas de cooperación ofrecidos en América Latina y África. Sin embargo, la misma constitución de 1988 también indicó la ruta universal de la cooperación brasileña.

En su artículo 4º se estipula la “cooperación entre os povos para o progresso da humanidade” (Brasil. Constituição, 1988.). De esta forma, a nuestro juicio, América Latina entró en los objetivos y prioridades de una política exterior que incluye a la cooperación como un elemento cardinal para las relaciones internacionales del país.

Los años 1990, bajo la estructuración del espacio mundial, determinado por el fin de la bipolaridad, la promoción global de valores democráticos y el modelo económico neoliberal, fueron la época perfecta para que la cooperación brasileña formara parte activa de las nuevas prioridades de la cooperación Sur-Sur. En materia de cooperación, en el mundo se priorizaron objetivos de desarrollo social vinculados con preocupaciones ambientales y su concepto nuclear de “desarrollo sostenible”. Según Degenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen (2003: 29) la mayoría de donantes de cooperación agregaron a los objetivos de desarrollo preocupaciones como la promoción de la democracia, buena gobernanza, derechos humanos y medio ambiente.

De hecho en la última década del siglo XX temas como medio ambiente, género, ciudad, pobreza y derechos humanos, discutidos en los espacios multilaterales, marcaron las pautas de la política global y las políticas exteriores de la mayoría de los países, incluyendo a Brasil. Así, el foco de las iniciativas de cooperación brasileña se dio en el marco de creación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Con el Mercosur la política exterior brasileña no solamente reforzó su acercamiento y accionar en Suramérica sino que además, lo hizo a través de la cooperación en áreas de agricultura, ambiente, transporte y seguridad

(Valler, 2007: 84). Áreas que también fueron el enfoque de la transferencia de cooperación recibida por Brasil principalmente de Alemania, Japón, Canadá y de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros. Es decir, que Brasil cooperó con los países del Mercosur, en particular, y los países suramericanos, en general, en las mismas temáticas en que agencias internacionales de cooperación focalizaban sus programas.

Más aún, los dos periodos del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) la política exterior brasileña se caracterizó por la participación activa del país en discusiones internacionales realizadas en foros multilaterales, relativas al liberalismo económico y cuestiones sociales (Cervo, 2002). De entonces, se destaca su participación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) promoviendo la discusión de temas como protección ambiental, derechos de los trabajadores y patentes farmacéuticas, sobre esta última, por ejemplo, Brasil desarrolló proyectos de cooperación con países de África en el área del combate al VIH/SIDA (Silva, 2002, citado por Vigevani, *et al.*, 2003: 55).

En otras palabras, durante los años 1990, Brasil fortaleció el uso de la cooperación como mecanismo de la política exterior. Sin embargo y como lo resalta Vigevani et al (2003), las restricciones internacionales resultado de la crisis financiera y económica de 1999, que afectaron no solo a Brasil, sino a toda América del Sur, y las debilidades internas como el incremento de la deuda pública interna y las bajas tasas de crecimiento, afectaron la coherencia y la relevancia de la política exterior brasileña en su intención de contribuir a moldear la política mundial y fortalecer la cooperación horizontal. Es decir, aquella cooperación realizada con el otrora denominado Tercer Mundo. La baja capacidad de promover el desarrollo, la poca participación de Brasil en la economía mundial y los temas sensibles a nivel interno como criminalidad, derechos humanos, medio ambiente, entre otros, deterioraron la imagen del país y dificultaron maximizar algunos logros conseguidos en las discusiones internacionales.

Desde la segunda posguerra, hasta finales del siglo XX, Brasil tuvo entonces dos tipos de participación en la cooperación al desarrollo. Por un lado, como receptor de la ayuda en donde la cooperación era vinculada a los proyectos de su política de desarrollo, especialmente basada en la industrialización y modernización tecnológica. De hecho, Cervo (1994b: 41) ha indicado que la política exterior de Brasil, entre 1930 y 1990 se orientó invariablemente por la promoción del desarrollo nacional, los cuales oscilaban históricamente, entre un desarrollo nacional autónomo, tocado por la idea de nacionalismo económico y la de un desarrollo integrado y abierto externamente, marcado por la ideología liberal.

Por otro lado, particularmente a partir de la década de los años 1970, participa como donante a países con condiciones socio-económicas similares o inferiores con el propósito de establecer alianzas estratégicas que le permitieran alcanzar y desarrollar elementos estructurantes de su política exterior. Así, Brasil promovió la integración de América Latina (Mercosur), su presencia en África y la discusión de temas globales en foros de cooperación internacional.

Brasil tuvo a lo largo del siglo XX actividades cooperativas enmarcadas dentro de la cooperación al desarrollo, por seguir principios y modelos de la cooperación clásica surgida de los denominados países desarrollados. Sin embargo, el cambio de siglo trajo consigo el resurgimiento de la cooperación Sur-Sur, retomó algunas particularidades del viejo concepto, pero presentó nuevas prácticas que son identificadas en la cooperación de los gobiernos de Lula da Silva.

### 3. La cooperación Sur –Sur brasileña entre 2003 y 2010

Con la era del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) la política exterior y la cooperación brasileña adquirieron un nuevo matiz. Ello fue posible gracias a factores que hoy parecen impensables en el Brasil actual, estabilidad política y económica. Sobre esas bases políticas y económicas, durante los gobiernos Lula, Brasil se consolidó como un actor del desarrollo social. Es decir, un promotor de transferencia de conocimientos especializados y recursos para mejorar la condición de vida de los ciudadanos de países en condiciones parecidas o peores a la del mismo Brasil (DeSousa, 2008; Ayllón, 2012). La política exterior posicionó a Brasil como un país que por su importancia económica, demográfica y territorial debía actuar en la construcción de una nueva correlación internacional de fuerzas (Leite, 2011) y para ello la cooperación con países del Sur fue un instrumento cardinal.

A partir de 2005, Brasil comienza a destacarse en el espacio global por sus factores y condiciones económicas. Para entonces es, como lo refleja ampliamente la literatura especializada, una “potencia emergente” (Ayllón, 2012; Malamud, 2011, Caballero, 2011; Grabendorff, 2010; Cervo, 2010). Gracias a sus programas de cooperación Sur-Sur, la política exterior brasileña de los periodos de Lula fortaleció la imagen de actor global. De hecho, el país se posicionó como un donante significativo de cooperación y desde el 2008 Brasil sobrepasó donaciones de países como Finlandia, Irlanda y Portugal (Cabral y Weinstock, 2010) y en 2010 destinó en promedio US\$1 billón de dólares en cooperación para el desarrollo dividida en 66,3% en gastos con cooperación multilateral y 33,7% en cooperación bilateral (IPEA, 2013). Durante ese periodo se mostraron las contribuciones de Brasil al desarrollo, destacando principalmente su aporte económico a los beneficiarios

(Ayllón, 2012; Cintra, *et al.*, 2010b).

Fue entonces cuando, el discurso político del Presidente Lula y su Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim colocó, explícitamente, a la cooperación Sur-Sur como un instrumento de la política exterior (Inoue y Costa, 2012). Durante los años Lula se incorporó la agenda social a la política exterior (Soares De Lima y Hirst, 2006) y se identificó de manera estratégica a los países del Sur como zonas que compartirían características y desafíos comunes. Actuar en esos países, según la lógica de la política exterior de los gobiernos de Lula, mediante la transferencia de soluciones para el desarrollo, especialmente a través de la Cooperación Técnica para el Desarrollo (CTPD) solo podría aumentar oportunidades y éxitos para Brasil (Ayllón y Leite, 2010: 78). Sin embargo, la Política exterior brasileña desarrolló acciones relativamente diferentes en materia de cooperación, cuando se compara con el modelo de cooperación OCDE y logró crear y ganar confianza en los países de África y América Latina, que eran objetivo de su cooperación.

En el campo institucional de la política exterior brasileña se estableció la cooperación Sur-Sur (CSS) como aquella que promueve relaciones horizontales entre Brasil y países de África y América Latina principalmente. La CTPD pasó así a ser la principal herramienta para la realización de los proyectos de la mayoría de instituciones del gobierno como por ejemplo: la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), la fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y el Servicio Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Además de otras actividades como la cooperación científica y tecnológica, cooperación educacional, asistencia humanitaria, asistencia a refugiados, manutención de fuerzas de paz y trabajo conjunto con organismos internacionales, algunos de los proyectos se destacan en el Cuadro No. 2.

Durante el gobierno Lula la cooperación ofrecida por Brasil derivó en la firma de más de 400 acuerdos y protocolos con países en desarrollo de América Latina, el Caribe, África, Asia y Oceanía<sup>1</sup> que aprovechando el crecimiento económico del país le dieron a Brasil el título de donador, opacando su posición simultánea de receptor de ayuda externa. Según el Informe sobre la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional entre el 2005 y el 2009 la cifra destinada para la cooperación fue de aproximadamente US\$ 1.5 billones de dólares del cual el 76% corresponde a las contribuciones para organismos internacionales y bancos regionales y 24% para las demás modalidades como asistencia humanitaria, bolsas de estudio y cooperación técnica (Cintra, *et al.*, 2010: 19).

Adoptar, institucional y políticamente, la estrategia de cooperación con terceros países como instrumento de la política exterior también ofreció algunas particularidades a Brasil en el campo global de la cooperación durante el periodo de Lula.



**Cuadro 2.** Áreas relevantes y proyectos de Cooperación Brasileña 2010

Área	Proyectos reconocidos
Derechos Humanos	Cooperación técnica con el "Proyecto de cooperación bilateral Brasil-Guiné Bissau sobre derecho a la documentación básica o a un registro civil de nacimiento". Que produjo una publicación conjunta, en su título original: " <i>Brasil – Guiné-Bissau: olhares cruzados pela identidade</i> ", que traduce (Brasil –Guiné-Bissau: Miradas cruzadas por la identidad).
Salud	Cooperación técnica, construcción y donación de medicamentos y equipos. Proyecto "Banco de Leche humana" que tiene un impacto directo en la reducción de la mortalidad infantil y se desarrolla en más de treinta países de África y América Latina, incluido Colombia.
Agropecuaria	Cooperación técnica de EMBRAPA, Proyecto "Cotton-4" para el desarrollo y fortalecimiento económico autónomo del cultivo de algodón con Benín, Burkina Faso, Chad y Mali.
Educación y Formación Profesional	Cooperación triangular. Proyecto "Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas" (Jovenes líderes para la multiplicación de buenas prácticas socio-educativas) realizado en Guiné-Bissau con apoyo de la UNESCO y financiación por la Agencia Brasileña de Cooperación –ABC.

**Fuente:** Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010. IPEA (2013). Elaboración propia.

Primero, la cooperación brasileña con países similares en materia socio-económica identificó la política exterior de los gobiernos de Lula como contraria a las asimetrías del sistema mundial. Brasil manifestó que la cooperación Sur-Sur consideraba a los países objetos de esa cooperación no como receptores de ayuda, sino como socios. Además, el enfoque de la política exterior fue consecuente pues mediante la cooperación Sur-Sur Brasil llevó a cabo iniciativas importantes en otros países también considerados como "potencias emergentes". Así:

Creó en 2003 con India y Sudáfrica un espacio multilateral para adelantar cooperación científica y tecnológica en proyectos del área nuclear, producción de medicamento genéricos, combate al VIH/SIDA y programas sociales (Pecequilo, 2008:147). El trabajo de cooperación Sur-Sur ha sido exitoso tanto para Brasil como para sus socios India y Sudáfrica. En 2006, el Fondo de IBAS recibió el Premio de las Naciones Unidas Alianzas Sur-Sur (UN South-South Partnership Award) por sus proyectos de cooperación. Cuatro años después fue galardonado con el Premio de los ODM (UN's MDG Award<sup>2</sup>) y en 2012 galardonado con el Premio Campeones Sur-Sur (South-South Champions Award) durante la Exposición del Desarrollo Global Sur-Sur, que tuvo lugar en Austria (IBSA, 2015). Iniciativas como el

IBAS en palabras de Ayllón (2012) permitieron elevar la voz de los países en desarrollo y ofrecieron nuevas visiones sobre problemas mundiales, resaltando el papel de la cooperación como un instrumento importante para la promoción del desarrollo social y económico en las regiones.

Una segunda diferencia de la cooperación ofrecida por Brasil a través de su política exterior fue destacar las transformaciones sociales del país como un logro, que no es único e irrepetible sino que, todo lo contrario, puede ser replicado a través de proyectos de cooperación técnica en temas como la educación, salud pública y agricultura. En otras palabras, los sólidos resultados provenientes del campo económico y la estabilidad política no solamente le permitieron avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sino que además, la política exterior brasileña durante el periodo de Lula insistió en que la cooperación de Brasil contribuía al progreso del mundo y países en condiciones similares o inferiores.

Más aún, la política exterior brasileña también promocionó en el mundo sus políticas públicas. El Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), creado en 2008 es un ejemplo concreto, y quizás el más célebre, de esa estrategia de la política exterior de compartir las experiencias brasileñas mediante contribuciones y presencia activa en organismos internacionales. Este programa reflejó al mismo tiempo, la contribución de Brasil a la lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe y, los progresos internos del país en esa materia y contra la desnutrición infantil. El programa "Fome Zero" y de "Alimentação Escolar" de la época del gobierno de Lula sirvieron como modelos de referencia y fueron la inspiración para la región<sup>4</sup>.

Por último, con la instrumentalización de la cooperación en la política exterior frente a organismos multilaterales y países de parecidas o inferiores condiciones socio-económicas, bajo los gobiernos Lula, Brasil contribuyó a modificar el sistema de cooperación para el desarrollo construido a partir de la segunda posguerra. Tres elementos ilustran esta afirmación y, en cada uno de ellos, la política exterior de Brasil junto con su cooperación son ejemplos ilustrativos. Primero, en el campo mundial de la cooperación ya no es posible distinguir el receptor de la ayuda tan fácilmente, en el pasado la delimitación hecha entre países "ricos" y "pobres", entre "desarrollados" y "en vías de desarrollo", entre el "Norte" y el "Sur", estructuraba las decisiones sobre a quién dirigir los proyectos y recursos de la cooperación; Segundo, existen otros tipos de cooperación, como la cooperación científica y tecnológica: que por ejemplo, sirve para la producción de medicamentos que provienen de los nuevos actores. Y; tercero, el carácter global de algunos problemas como el cambio climático, planteó modificar los objetivos

de la cooperación y abrió el margen de acción de esos nuevos actores (Klingebiel, 2014).

Es decir que, Brasil, con su política exterior, sus instrumentos y temas de cooperación participó en los cambios de las estructuras que sostenían desde varias décadas el clásico sistema de cooperación al desarrollo. Y ello fue posible, no solo por su participación al aumento en los flujos de la cooperación, sino también por la modalidad de la cooperación ofrecida, y su perfil como país receptor- donador.

Más aún, la estrategia de cooperación externa de Brasil durante los gobiernos Lula tuvo algunas características propias de la política exterior del siglo XX. Brasil adoptó conceptos tradicionales como: el pragmatismo y autonomía en las decisiones, y universalismo de sus relaciones (Inoue y Costa, 2012) que le permitieron ampliar y fortalecer su reconocimiento como país donante de cooperación.

Lula manifestó su acercamiento e identificación con el “Sur”, y las fuentes y referentes de esa acción estratégica fueron la historia de las relaciones exteriores de Brasil con el “Tercer mundo” y “los países en desarrollo”. Es decir, la cooperación Sur-Sur o la cooperación horizontal del gobierno Lula solo fueron posibles por los precedentes de la política exterior brasilera en África y América Latina. A mediados de la década de los años 1950, Brasil participó como observador en la Conferencia de Bandung que es identificada como un “hito de las relaciones Sur-Sur” (Ayllón, 2015). El Presidente de la época Juscelino Kubitschek lanzó la propuesta de “Operación Panamericana – OPA”, una política exterior particular para el continente basada en cooperación política y económica y orientada por la temática del subdesarrollo como condición común con América Latina (Mello, 1992: 231). Kubitschek buscó el retorno a una posición de autonomía de América Latina, liderada por Brasil, frente a los Estados Unidos. En la configuración institucional de la política exterior brasilera también se encuentran elementos que ilustran el sustento histórico de las particularidades de la instrumentalización de la política exterior durante el período Lula.

El pragmatismo de la política exterior de Ernesto Geisel (1974-1979), al utilizar la estrategia de cooperación como instrumento le permitió a Brasil tres funciones adicionales, que se repiten en los gobiernos de Lula y que no se refieren exclusivamente a las motivaciones manifestadas de solidaridad y corresponsabilidad, se trata de: la preservación de los intereses del país, la competencia por mercados y la obtención de prestigio (Ayllón y Leite, 2010: 84)

La CTPD prestada por Brasil en la década de 1980 alcanzó objetivos políticos como el fortalecimiento de los lazos de amistad con el entonces denominado “Tercer Mundo” y creó condiciones propicias para la entrada de intereses económicos, como el aumento de productos manufacturados y servicios de ingeniería que

comenzaron a realizar proyectos en países de África. Como bien lo expresa Cervo (1994: 50) la cooperación técnica recibida por Brasil durante varias décadas, la asimiló y adaptó a tal punto, que casi que replicó el mismo modelo desde el concepto Sur- Sur.

#### 4. Conclusiones

La política exterior de los gobiernos de Lula permitió el resurgimiento de la promoción de relaciones entre países de desarrollo a través de la cooperación Sur-Sur, manteniendo características históricas e institucionales de la política exterior brasileña pero demostrando, a su vez, nuevas prácticas que fortalecieron la instrumentalización de la cooperación.

En la década de los setenta el pragmatismo y universalismo de la política exterior, basado en la consecución de intereses nacionales y ampliación de sus relaciones, llevó a que Brasil iniciara contactos con países de África y América Latina. Dicha relación no se redujo a factores económicos y comerciales, sino que también incluyó programas y proyectos de cooperación. En la era de Lula Brasil tomó como base las relaciones construidas desde 1970, principalmente con países de África y usó la cooperación Sur- Sur para llevar a cabo ese acercamiento.

Las experiencias de integración regional y la identificación de Brasil como país de América del Sur en la década de los ochenta, además de representar un precedente de procesos de cooperación regional y una posición de autonomía de la política exterior brasileña, le permitió a la cooperación Sur- Sur de Lula contar con bases políticas e institucionales para llevar a cabo diversos proyectos de cooperación.

Además, la década de los noventa demostró como América Latina, por lo menos en los primeros años, era prioridad de la política exterior brasileña y temas como desarrollo social, medio ambiente y derechos humanos que fueron adoptados como prioridades de la cooperación, resurgen en la cooperación Sur-Sur de Brasil.

Si bien, los gobiernos de Lula da Silva usaron posturas antiguas de la política exterior brasileña que fortalecieron la posterior instrumentalización de la cooperación Sur-Sur. También condiciones económicas y políticas favorables durante su periodo, le permitieron mostrar particularidades únicas de la cooperación Sur-Sur ofrecida dentro de su gobierno. Ese es el caso de la promoción de políticas públicas exitosas, que le valieron reconocimientos internacionales; y la inclusión de nuevas modalidades y temas de cooperación, que le dieron un protagonismo en las discusiones sobre la modificación del clásico modelo de cooperación Norte-Sur.

Durante los gobiernos de Lula la política exterior brasileña se encargó de hacer uso de la cooperación Sur-Sur, con el despliegue de una gran cantidad de

proyectos y programas en países principalmente de América Latina y África, para promover las relaciones entre Brasil y los demás países en desarrollo.

### Notas

1. Texto traducido de la Constitución de Brasil. Párrafo único: Brasil buscará la integración económica, política, social y culturas de los pueblos de América Latina, con el objetivo de la formación de una comunidad Latinoamericana de naciones.

2. Números mencionados en el trabajo de Bruno Ayllón llamado "la cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente". Igualmente pueden ser revisados los proyectos de cooperación técnica en la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y los acuerdos en el Sistema de Atos Internacionais del gobierno brasileño.

3. Este premio fue otorgado por la utilización de enfoques innovadores para compartir, reproducir y mejorar las experiencias de desarrollo exitosas para erradicar la pobreza y el hambre en el mundo.

4. Inclusive en Colombia, el Alcalde de Bogotá Luis Eduardo Garzón (2004- 2007), a través, de su proyecto "Bogotá sin hambre" basó parte de sus propuestas de política pública de seguridad alimentaria y nutricional, en el referido proyecto brasileño, al implementar el "Programa Comedores comunitarios y Alimentación Escolar". La información detallada de los resultados pueden ser revisados en el informe de "Bogotá sin Hambre 2004-2007".

### Referencias bibliográficas

AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN- ABC (2015). "Acordos de cooperação". En línea: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>. (consulta 14-03-2016).

AMORIM, C. (2006). *A cooperação como instrumento da política externa brasileira*. Via ABC. Publicado en junio de 2006. Agência Brasileira de Cooperação. Ministério das Relações Exteriores.

AYLLÓN, Bruno (2015). "La conferencia Afroasiática de Bandung: hito de las relaciones Sur – Sur". *Boletín Mundorama*. ISSN 2175-2052.

AYLLÓN, Bruno (2012). "Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur". *Revista CIDOB d'afersinternacionais*, p. 189-204.

AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa (2010). "La cooperación sur-sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior". AYLLÓN, B. and SURASKY, J. (Coords). *La cooperación sur-sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Catarata, p. 69-102.

BERNAL-MEZA, Raúl (2002). "A política exterior do Brasil: 1990-2002". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, p. 36-71.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO, en línea: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). 1988 (consulta 16-10-2015).

CABALLERO, Sergio (2011). "Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, p. 158-172.

CABRAL, L., y WEINSTOCK, J. (2010). *Brazil: An emerging aid player: Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation*. Overseas development institute (ODI).

CERVO, Amado Luiz (1994). "Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 37, n. 1, p. 37-63.

CERVO, Amado Luiz (2002). "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, p. 5-35.

CERVO, Amado Luiz (2003). "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 5-25

CERVO, Amado Luiz (2010). "Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. SPE, p. 7-32.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo et al (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. IPEA, SAE. ABC. Brasília, Brasil.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia (2010). *A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Fundação Alexandre de Gusmão.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Paul (2003). *Aid Goals In: Aid: understanding international development cooperation*. ZedBooks.

DE SOUSA, Sarah-Lea John (2008). "Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA". *Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior*, pp. 1-5.

GRABENDORFF, Wolf (2010). "Brasil de coloso regional a potencia global". *Nueva sociedad*, v. 226, p. 158-171.

IBSA. IBSA Fund (2015), en línea: <http://www.ibsa-trilateral.org/about-ibsa/ibsa-fund>. (consulta 03-10-2015).

INOUE, Cristina & COSTA, Alcides. (2012). "Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation?". *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4), 507-534.

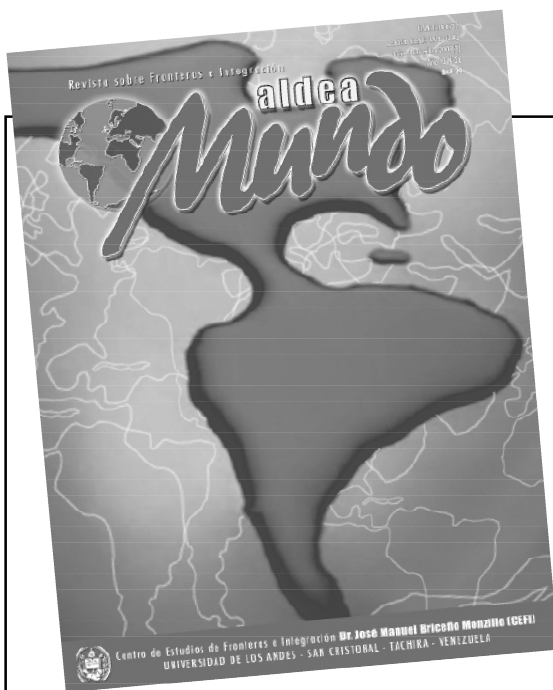


- IPEA (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. Renato Baumann (Organizador). En línea: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19070](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19070)(Consulta 20/10/2015).
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (2005). *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo* (Vol. 211). Los Libros de la Catarata.
- IGLESIAS, Carlos Alfonso (2010). *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento, CTPD, no período 1995-2005*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, Brasil.
- KLINGEBIEL, Stephan (2014). *The Future of the ODA Concept: The Political Dimensions of a Seemingly Technical Discussion*. Briefing Paper, German Development Institute.
- LEITE, Patrícia Soares (2011). *O brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros-João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, Brasil.
- MALAMUD, Andrés (2011). "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy". *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, p. 1-24.
- MELLO, Alexandra De et al (1992). "Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK". *Contexto Internacional*, v. 14, n. 2, p. 209.
- PRADO, Filipe, & MIYAMOTO, Shiguenoli. (2011). "A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979)". *Século XXI* v. 2, n. 2, p. 11-29.
- PECEQUILO, Cristina (2008). "A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.51, no.2, p.136-156. ISSN 0034-7329
- PINHEIRO, Leticia (2000). "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea". *Contexto internacional*, v. 22, n. 2, p. 305.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005). "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Monica (2006). "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-47.
- SPEKTOR, Matias (2004). "Orígenes e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)". *Rev. bras. polít. int., Brasília*, v. 47, n. 2, p. 191-222. en línea [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso)(consulta 05-10-2015).
- UNITED NATIONS (2015). *Documento Plan de Acción de Buenos Aires*, en línea: <http://www.un.org/es/events/southcooperationday/documents.shtml> (consulta 28-10-2015).
- VALLER FILHO, Wladimir (2007). "O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática". *Fundação Alexandre de Gusmão*.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo (2003). "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 31-61.
- VIZENTINI, Paulo (1994). "O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 14, n. 27, p24-36. 13p.

**\*Nurth Inés Palomo Suárez**

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada  
Estudiante de Maestría en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia.  
**E-mail:** [nipalomos@unal.edu.co](mailto:nipalomos@unal.edu.co)

**Fecha de Recibido:** Febrero 2016  
**Fecha aprobación:** Mayo 2016



# AldeaMundo

## Año 20, N° 39

### Enero - Junio 2015

# CONTENIDO

#### Investigación/Research/Recherche

**Desde las Euroregiones hasta el Espacio Schengen: Las nuevas prácticas fronterizas de la Unión Europea**

*From the Euroregions to the Schengen Area : The New European Union's Border Experiences*

*Dès les eurorégions jusqu'à l'espace Schengen: Les nouvelles pratiques des frontières de l'Union européenne.*

**ANDRÉ-LOUIS SANGUIN**

**Condicionantes para a execução de ajustes espaciais no Amapá – Brasil: da gênese de um ente federativo à novas configurações territoriais (trans)fronteiriço.**

*Restricciones para la ejecución de ajustes espaciales en Amapá - Brasil: La génesis de una entidad federativa en los nuevos ajustes territoriales (Trans) fronterizos*

*Restrictions to the execution of spatial adjustments in Amapa-Brazil: The genesis of a federal state in the new territorial (Trans) border adjustments*

**JADSON LUÍS REBELO PORTO**

**Contrabando: pasar es la respuesta a la existencia de una frontera, burlar es el acto simétrico al control**

*Smuggling: crossing is the response to the border, bypassing is symmetrical to control*

*Contrebande : passer est la réponse à l'existence d'une frontière, contourner est l'acte symétrique au contrôle*

**ADRIANA DORFMAN**

**Los complejos urbanos en la frontera dominico-haitiana**

*Urban complexes in the Dominican-Haitian border*

*Les complexes urbains à la frontière dominico-haïtienne*

**HAROLDO DILLA ALFONSO**

**Aportes de los actores locales para una agenda binacional de desarrollo local transfronterizo: Situaciones problemáticas en las comunidades fronterizas costarricenses con Nicaragua**

*Contributions of Local Actors for a Binational Transborder Local Development Agenda: Problematic Situations in the Costa Rican Border Communities with Nicaragua*

*Contributions des acteurs locaux pour un agenda binational de développement local transfrontalier: Situations problématiques dans les communautés frontalières du Costa Rica avec le Nicaragua*

**JUAN CARLOS RAMÍREZ BRENES Y AURORA HERNÁNDEZ ULATE**

**Viviendo en las fronteras del modelo: marginalidad, mercado laboral informal y vivienda precaria en Santiago de Chile. El caso del Campamento Japón**

*Living on the borders of the model: marginality, informal labor market and shack housing in Santiago de Chile. The case of "Campamento Japón"*

*Vivre dans les frontières du modèle: marginalité, marché du travail informel et précarité du logement à Santiago de Chili. Le cas du Camp Japon*

**RICARDO RUBIO GONZÁLEZ**

**Vida cotidiana en plazas centrales de ciudades fronterizas: Parque Santander-Cúcuta y Plaza Bolívar-San Cristóbal.**

*Daily life in main squares of border cities: Parque Santander—Cucuta and Plaza Bolívar—San Cristóbal*

*La vie quotidienne dans les places centrales des cités frontalières: le Parc Santander-Cúcuta, et la Place Bolívar-San Cristóbal*

**Fabiola Vivas**

**ANÁLISIS Y DOCUMENTOS/ ANALYSIS AND DOCUMENTS/ L'ANALYSE DES DOCUMENTS ET:**

**(Im)posibilidades de (re)presentación: La todavía no entendida relevancia de nuevos giros copernicanos en las ciencias sociales.**

*(im)possibilities of (re)presentation: The still (un)understood relevance of the new Copernican twists in social sciences*

*(Im)possibilités de (re)présentation : L'importance pas encore comprise des nouveaux tournures coperniciennes dans les sciences sociales.*

**ANDRÉS OTÁLVORO**

**AGENDA**

**De las relaciones colombo venezolanas enero-junio 2015**

*Of Colombia-Venezuela Relations January-June 2015*

*Des relations colombo - vénézuéliens janvier- juin 2015*

**INDICE ACUMULADO/CUMULATIVE INDEX/INDEX CUMULATIF**

**INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES/INSTRUCTIONS TO AUTHORS/INSTRUCTIONS AUX AUTEURS**

**RESEÑAS/BOOK REVIEWS/ COMPTES-RENDUS**