Bruno Ayllón, Lívia Maria Nogueira,
Luis Miguel Puerto

Asociados para el desarrollo

Propuestas para la cooperación España-Brasil

Fundación Carolina
CeALCI

Documento de Trabajo nº 12

ASOCIADOS PARA EL DESARROLLO: PROPUESTAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑA-BRASIL

Bruno Ayllón
Luis Miguel Puerto
Lívia Maria da Costa Nogueira

Fundación Carolina
CeALCI

Fundación Carolina
CeALCI

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
http://www.fundacioncarolina.es

Primera edición, septiembre de 2007
© Fundación Carolina - CeALCI
Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es
© del autor
Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo
Foto de la cubierta: Bruno Ayllón
DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY
Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain
ISSN: 1885-866-X
Depósito legal: M-36.155-2007
Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)
Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

LOS AUTORES IX

AGRADECIMIENTOS XI

INTRODUCCIÓN 1

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BRASIL 9

   I. Brasil como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo 9
   II. La cooperación bilateral para el desarrollo 12
   III. La cooperación multilateral para el desarrollo 25

2. NUEVAS JUSTIFICACIONES DE LA AYUDA INTERNACIONAL EN BRASIL... 45

   I. Brasil como potencia media 45
   II. Brasil como proveedor de Bienes Públicos 47
   III. Brasil como país de anclaje en el entorno regional 53
   IV. Brasil como elemento articulador del sistema multilateral 56

3. BRASIL COMO ACTOR DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO 59

   I. Brasil como País de Renta Media. ¿Qué cooperación se necesita? 59
   II. Las percepciones brasileñas sobre la cooperación internacional 63
   III. El papel de Brasil en la cooperación Sur-Sur 66
   IV. La Agencia Brasileña de Cooperación: prioridades geográficas y sectoriales 72

4. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN BRASIL 77

   I. El marco de referencia: la agenda de intereses comunes y la Asociación Estratégica 77
   II. Retrospectiva de la cooperación española en Brasil 86
   III. La III Comisión Mixta (2003–2006) 93
   IV. La cooperación hispano-brasileña en el campo multilateral. 96

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 105

BIBLIOGRAFÍA 125

LISTA DE EXPERTOS ENTREVISTADOS 129

LISTA DE ACRÓNIMOS 131

A la memoria de nuestro compañero
Luis Miguel Puerto

El hambre es en verdad la peor de todas las armas de destrucción masiva, pues causa millones de víctimas al año. Luchar contra el hambre y la pobreza y promover el desarrollo son las verdaderas vías sostenibles para alcanzar la paz mundial... No habrá paz sin desarrollo y no habrá paz ni desarrollo sin justicia social.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

LOS AUTORES

Bruno Ayllón Pino es doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y especialista en Integración Regional por la Universidad de São Paulo (USP). Ha sido investigador posdoctoral del Ministerio de Educación en Brasil. Es autor del libro *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, publicado por la Universidad de Salamanca. En la actualidad es investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

Luis Miguel Puerto Sanz es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de la Universidad Pontificia de Comillas y de la Universidad Complutense de Madrid. Experto en temas de desarrollo y en los procesos de integración regional en el Cono Sur, es director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

Lívia Maria da Costa Nogueira es licenciada en Historia por la Universidad de Brasilia y es doctoranda en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. En el año 2004 fue becaria de la Fundación Carolina para la realización de un máster en Acción Política y Participación Ciudadana. Ha desarrollado su actividad profesional en diferentes organizaciones sociales en Brasil durante más de ocho años, ejecutando y haciendo el seguimiento de políticas sociales. Entre 2001 y 2003 fue responsable técnica del proyecto «Presidente amigo da criança» y de la «Rede de monitoramento amiga da criança», iniciativa pionera en el seguimiento de los ODM por la sociedad civil brasileña.

AGRADECIMIENTOS

Llevar a buen término esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo del equipo del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) que nos brindó un ambiente propicio para la discusión de ideas y puntos de vista y nos ofreció su infraestructura y conocimientos para solventar las dificultades técnicas.

Al Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, agradecemos el soporte financiero para realizar este estudio, la enorme comprensión y su favorable disposición para auxiliarnos en la superación de los escollos que fueron apareciendo a lo largo del proceso investigador. Dedicamos una mención especial a su director D. Ignacio Soleto, que siempre nos incentivó y comprendió la importancia que para la cooperación española tiene el disponer de un estudio de referencia para la planificación de sus actividades en Brasil. Nuestra gratitud también a Alfonso Gamo, del área de comunicación, y a Tomás Mallo, del área de estudios latinoamericanos, por la constante presencia y el ánimo que nos transmitieron. Lorena Cárcamo fue un pilar fundamental en el apoyo administrativo.

Agradecemos a los ciudadanos que con sus impuestos mantienen las actividades de la cooperación española y contribuyen a la financiación de esta investigación. A ellos debemos rendir cuentas de nuestro trabajo. Este agradecimiento se hace extensivo a las empresas patrocinadoras de las actividades de la Fundación Carolina que contribuyen en el ejercicio de su responsabilidad social al apoyo de investigaciones como ésta. También a los entrevistados que nos dedicaron su precioso tiempo y nos atendieron siempre con simpatía, interés y un enorme espíritu cooperativo. A unos y a otros esperamos no defraudar con los frutos de esta investigación. Sin duda, el retorno en términos de mayores beneficios y de propuestas aplicables a la cooperación hispano-brasileña compensará todos los esfuerzos humanos, financieros y técnicos que fueron invertidos en este fecundo proceso de investigación.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Este Documento de Trabajo presenta una síntesis de los resultados de la investigación financiada por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), bajo el título «Asociados para el Desarrollo. Perspectivas y propuestas de la cooperación España-Brasil contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio». La investigación se desarrolló entre julio de 2005 y junio de 2006 y fue llevada a cabo por un equipo hispano-brasileño que realizó sus tareas investigadoras en España y en Brasil.

El documento ha sido redactado partiendo de un minucioso proceso de identificación, selección y examen de fuentes de información de las más variadas procedencias pero siempre persiguiendo altas cuotas de calidad, conforme a los criterios de adecuación temática, exigencia metodológica y técnica, suficiencia mínima, fiabilidad, facilidad de acceso, rigor, solidez y solvencia. Las fuentes no han sido exclusivamente documentales o bibliográficas sino que han incorporado como elemento especialmente relevante, vivo, rico y dinamizador para el proceso de reflexión y de elaboración de propuestas, las aportaciones de 40 especialistas entrevistados en Brasil y en España.

El documento pretende realizar un diagnóstico de los esfuerzos de la comunidad internacional en su cooperación en y con Brasil, a través de la labor de diferentes organismos multilaterales y del trabajo de la ayuda bilateral de los principales donantes, entre ellos de forma destacada España. Los aspectos relativos a la situación de Brasil en términos de desarrollo, pobreza y desigualdad aparecen transversalmente en este documento en la medida que se encuentran presentes en los diferentes diagnósticos efectuados por los donantes multilaterales y bilaterales. Un examen detallado de estas cuestiones se realizó en el informe final de la investigación realizada, pero por limitaciones de espacio no es posible abordarlas en este documento de síntesis.

Es especialmente importante referirse al contexto histórico, social y político, en el que la investigación ha sido realizada. En efecto, el gobierno brasileño intensificó en el año 2005 sus esfuerzos para erradicar la pobreza en el país a partir de la ejecución de un amplio programa de asistencia social, el «Bolsa Familia», que junto a otras medidas de política económica y social, están arrojando resultados positivos en la reducción de la secular desigualdad de la sociedad brasileña y en la mejora de los indicadores de desarrollo de los sectores sociales más excluidos.

Según datos del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), la trayectoria de caída de la desigualdad en Brasil asume una intensidad inequívoca a partir de 2001, permaneciendo así en los años siguientes hasta 2005. Sin embargo, y pese a los avances, la concentra-

ción de la renta brasileña es aún extremadamente alta, situando a Brasil entre los países con niveles de desigualdad más elevados. Los datos del último Informe de Desarrollo Humano del PNUD, colocan a Brasil en la 8ª peor posición entre los 124 países para los cuales existen informaciones estadísticas [1]. La reelección de Lula da Silva como presidente de la República para un segundo mandato, que se extenderá hasta 2010, hace suponer una profundización en las políticas emprendidas con mayor énfasis en el crecimiento económico, la inclusión social, la educación y la reducción de la desigualdad.

Brasil es un país de fortísimos contrastes. Posee la mayor superficie cultivable del mundo pero, incomprensiblemente, tiene enormes contingentes de población excluidos del acceso a la propiedad de la tierra o con dificultades para lograr su autosuficiencia alimentaria. Es el país con mayores reservas de agua dulce pero se halla lejos de cumplir el Objetivo de Desarrollo de ofrecer a sus ciudadanos acceso al saneamiento básico. Es uno de los primeros productores mundiales de aviones ejecutivos pero persisten graves problemas de transporte urbano y rural. Esta dicotomía sólo puede comprenderse si se tiene en cuenta el proceso histórico excluyente que generó la configuración de los dos «Brasiles», el rico y el pobre, el blanco y el negro. Uno de tamaño diminuto pero extremamente opulento e influyente en los destinos del país, el de los «dueños del poder», parafraseando al sociólogo brasileño Raymundo Faoro. Otro, enorme y pobre, al margen de las grandes decisiones y preocupado con su subsistencia, con encontrar empleo, con enfrentar la violencia que diezma a la juventud, con la educación propia y la de sus hijos, con su salud y su «arroz com feijão».

En términos generales se puede afirmar que la pobreza se concentra en Brasil en la región Nordeste y en las áreas periféricas de las grandes ciudades, como Río de Janeiro, São Paulo o Brasilia. En términos numéricos existen más pobres en el área urbana, ya que la mayoría de la población se concentra en las metrópolis, aunque proporcionalmente se registren más pobres en el medio rural. Simplificando, se puede afirmar que la raza, la condición urbana o rural, los años de estudio, el género y la ubicación regional son factores con fuerte influencia en el cuadro de la pobreza en Brasil.

Para responder a esta situación inaceptable, los gobiernos brasileños han desarrollado desde mediados de los años noventa del siglo XX un conjunto de políticas y programas sociales —tanto en nivel federal, en los estados y en los municipios— con el objetivo de atajar la pobreza y la desigualdad, incorporando

[1] PAES DE BARROS, Ricardo; NATHANY, Miguel y ULYSSEA, Gabriel (orgs.): *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Río de Janeiro, IPEA, 2007.

también en su agenda el necesario cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este punto la situación de Brasil arroja un saldo positivo en las metas de educación y género, una progresión favorable en cuanto a mortalidad infantil, acceso a agua potable y disminución de la pobreza y un preocupante alejamiento en las mejoras de acceso de la población a viviendas dignas y saneamiento básico, con algunos de los peores indicadores de América Latina.

Estas políticas, a pesar de la controversia suscitada no exenta de ciertos intereses electorales, han concitado una gran adhesión social y son hoy aceptadas e incorporadas en los programas y declaraciones de intenciones de los principales partidos políticos, de la misma forma que fue incorporada la lucha contra la inflación y la responsabilidad fiscal emprendida en la década de los noventa. Sus resultados, en combinación con otras medidas y a pesar de su relativa modestia, permiten ser optimistas de cara a la reducción de la desigualdad y la pobreza en Brasil en este siglo XXI.

En el ámbito exterior, en el nivel multilateral principalmente, Brasil desarrolla una dinámica y creativa agenda internacional en pro de la creación de nuevos mecanismos para la financiación del desarrollo y en la lucha contra la pobreza y el hambre, a la vez que el país se consolida como uno de los baluartes en las reivindicaciones y el combate a las prácticas proteccionistas del Primer Mundo, como puso de manifiesto la capacidad de articulación diplomática brasileña en la creación del G-20 en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por parte española, asistimos en el campo de la cooperación para el desarrollo a un momento de gran dinamismo. Podemos citar la aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, la participación del actual gobierno en la Iniciativa de Ginebra auspiciada por el presidente Lula, el énfasis en la construcción de un multilateralismo activo, selectivo y estratégico o las iniciativas como la Alianza de Civilizaciones y, destacadamente, el esfuerzo por aumentar la cantidad y la calidad de la ayuda al desarrollo de España. Estas nuevas orientaciones se traducen en importantes incrementos presupuestarios y en una plétora de actividades para mejorar la asignación de los recursos, la planificación, la racionalización, la coordinación, la armonización, la coherencia, la gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas, el alineamiento y la elaboración de criterios cualitativos aplicables a nuestra cooperación en sus diferentes niveles.

En el ámbito específico de la cooperación hispano-brasileña, los últimos dos años han sido claramente positivos. El volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en Brasil se ha incrementado alcanzando en 2005 la cifra de 8 millones de euros. La visita del presidente Rodríguez Zapatero a Brasil, en

enero de 2005, culminó con la firma de la Declaración de Brasilia, documento que relanza el Plan de Asociación Estratégica de 2003 y refuerza los contenidos y actuaciones orientadas al campo de la cooperación al desarrollo como demuestra la existencia de un anexo V, dedicado específicamente a este tema. Las estimaciones para el año 2006 sitúan a la cooperación española entre los cinco primeros donantes bilaterales en Brasil.

En junio de 2006 se realizó la comisión de seguimiento de la III Comisión Mixta de Cooperación que había establecido, para el periodo 2003-2006, las prioridades, proyectos y actividades de la cooperación hispano-brasileña. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Oficina Técnica de Brasilia trabajan intensamente en estos momentos en la preparación, a finales de 2007, de la reunión de la IV Comisión Mixta que deberá fijar para el periodo 2007-2010, las prioridades y el programa de actividades de la cooperación España-Brasil.

Es exactamente con ese horizonte temporal, el de la celebración de la IV Comisión Mixta de Cooperación, que se ha trabajado en la realización de esta investigación y en la elaboración de este documento. Nuestra intención es suministrar a los formuladores y ejecutores de la política española de cooperación en Brasil y a los actores, públicos y privados, que de alguna forma intervienen en ella, elementos de análisis y reflexión que puedan ser aplicables a la planificación y mejora, cuantitativa y cualitativa, de la cooperación hispano-brasileña.

De esta forma, el IUDC-UCM, en cuanto institución universitaria, y la Fundación Carolina/CeALCI, en cuanto instrumento para la promoción de la investigación, el debate y el fomento del estudio de las relaciones de cooperación entre España y los países de América Latina, ofrecen su contribución al debate desde sus respectivos ámbitos de actuación en el esfuerzo por hacer más democrático y participativo el proceso de planificación y definición de las prioridades, estrategias, líneas de actuación e instrumentos de la cooperación española.

Los resultados más inmediatos de esta investigación ya se han hecho presentes en la elaboración del Plan de Actuación Especial 2006-2008 (PAE) de la cooperación española en Brasil. Este documento estratégico, que según el Plan Director 2005-2008 corresponde a los Países Preferentes como Brasil, ha contado con la participación activa de algunos miembros del equipo de investigación, habiendo incorporado en su versión final partes sustanciales, informaciones y datos del informe final presentado al CeALCI, en junio de 2006.

Este documento se encuentra dividido en una introducción, cuatro capítulos y unas conclusiones con recomendaciones. En el primer capítulo, «La cooperación internacional en Brasil», se analiza la presencia y el tipo de actuaciones que desarrollan en el país los donantes bila-

terales y las instituciones multilaterales. El papel de la cooperación internacional en Brasil viene, en cierta forma, condicionado por diferentes elementos de los que la cooperación española debe ser consciente. Para ello se estudia el trabajo de los donantes internacionales combinando el análisis de los flujos de AOD y el perfil de la cooperación ejecutada. La cooperación internacional en Brasil busca impactar positivamente en el campo social y dar sustentación a las políticas nacionales. Las iniciativas de los diferentes donantes proporcionan una amplia gama de experiencias y de lecciones aprendidas con potencial de ser incorporadas a la cooperación española en Brasil, tradicionalmente centrada en las modalidades de cooperación cultural y educativa. Todo indica que esta tendencia se va modificando en los últimos tiempos como se puede observar por el cambio de orientaciones geográficas y temáticas de los donantes y por el crecimiento en el interés de España por Brasil, al calor de las crecientes interacciones políticas, económicas y sociales.

El segundo capítulo, «Nuevas justificaciones de la ayuda internacional en Brasil», se centra en el examen de las renovadas justificaciones teóricas que se argumentan para continuar presentes y actuantes en el país. Estos argumentos inciden en la condición de Brasil como país clave en el suministro de los llamados Bienes Públicos, de carácter regional y global, en su papel articulador de coaliciones a favor del desarrollo en el ámbito multilateral y en su responsabilidad como país de anclaje que confiere estabilidad al entorno regional.

El tercer capítulo, «Brasil como actor de la cooperación para el desarrollo», responde a la necesidad de reconsiderar el perfil y el tipo de actuaciones de la cooperación española en Brasil, a partir de la constatación de que se trata de un País de Renta Media (PRM), de escala continental, con elevado grado de penetración comercial y de atracción inversora y con un alto nivel de articulación en los foros multilaterales, políticos y económicos. A estos elementos debe añadirse el papel protagonista que Brasil adquiere como actor de la cooperación Sur-Sur. Se incorporan al análisis las nuevas realidades de la cooperación internacional de Brasil con la finalidad de divulgar una realidad que no puede ser desconocida por España y de la que emergen oportunidades de complementación y creación de sinergias mutuamente beneficiosas, que pueden explorarse más decididamente.

Resulta también relevante dar a conocer las propias percepciones que tienen las burocracias brasileñas sobre el papel de la cooperación internacional en su país, en la medida que existen componentes de orden psicológico, imágenes autoconstruidas reales o ficticias, que afloran, a veces inadvertidamente, en el proceso de negociación y establecimiento de las prioridades y actuaciones de las instituciones multilaterales o de las agencias bilaterales de cooperación.

El análisis histórico e institucional de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), la entidad encargada de la ejecución de la política de cooperación de Brasil, ofrece elementos de ponderación y permite la comprensión de algunas peculiaridades que se manifiestan en determinadas prioridades geográficas, sectoriales e instrumentales.

El cuarto capítulo del documento está enfocado, ya de lleno, hacia el estudio de «La cooperación española en Brasil». España es importante para Brasil y viceversa. Más allá de las cuestiones geopolíticas o de los enormes intereses económicos en juego, la dimensión humana y la solidaridad entre nuestros pueblos justifican cualquier acción conjunta en la lucha contra la pobreza, en función del enorme contingente de ciudadanos brasileños en situación de necesidad y del grado de injusticia social al que se encuentran sometidos, lejos de los mínimos niveles de dignidad exigibles.

Después de un breve repaso histórico que ayuda a contextualizar los desafíos actuales de nuestra cooperación en tierras brasileñas y tras haber examinado la situación de las relaciones bilaterales en diferentes vertientes —política, económica, social y cultural—, todas ellas relevantes para trazar el cuadro completo de referencia de cualquier ejercicio analítico, se presenta un diagnóstico centrado en el análisis sectorial y de instrumentos, en la evolución cuantitativa y cualitativa de la cooperación y en el papel que desempeñan los diferentes actores (AECI, ministerios, comunidades autónomas, ayuntamientos, universidades, sindicatos, ONG) en la configuración de esta compleja trama que representa la acción solidaria española.

Los aspectos normativos, y las limitaciones que introducen, son igualmente tenidos en cuenta, en la medida que el Plan Director contempla a Brasil como un país preferente, es decir, como «un país grande, no dependiente de la ayuda y en el que existen sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social». A estos países se les dedicará una atención focalizada y puntual dirigida a las zonas geográficas y sectoriales con menor desarrollo. Desde estos presupuestos se realiza un esfuerzo por contemplar la actual cooperación española en Brasil a la luz del Plan Director y se sientan las bases para realizar un ejercicio imaginativo y prospectivo de lo posible y lo deseable a este respecto.

Junto al Plan Director, a los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y a otros instrumentos de planificación, se recogen otros elementos que constituyen y completan el cuadro normativo y estratégico de la cooperación española en Brasil. Es el caso de la panoplia de acuerdos, convenios y tratados que regulan aspectos tan variados como la cooperación científica y tecnológica, la cooperación educativa, la cooperación turística, la cooperación medioambiental y, especialmente des-

tacados, el Plan de Asociación Estratégica Brasil-España y la Declaración de Brasilia de 2005. La dimensión multilateral de la cooperación hispano-brasileña también se hace presente con el análisis de las posibilidades, pero también de los puntos encontrados, que Brasil y España mantienen en diferentes ámbitos como Naciones Unidas, las Misiones de Paz, las propuestas del Grupo Técnico sobre Mecanismos de Financiación Innovadores o la Alianza de Civilizaciones.

El aspecto aplicado que orienta el esfuerzo de la Fundación Carolina/CeALCI en la financiación de investigaciones sobre temas de desarrollo y cooperación internacional, especialmente en el sentido de potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que atenazan a los países de América Latina, encuentra su plasmación directa en el quinto y último capítulo de este documento centrado en las conclusiones y recomendaciones finales.

Es aquí donde se elaboran las propuestas y recomendaciones aplicables a la cooperación española en Brasil, fruto de las reflexiones propias y de la incorporación de las opiniones, críticas y puntos de vista de las personas y responsables de las instituciones entrevistadas. Como línea maestra se sugiere que se defina una visión estratégica con Brasil, teniendo en cuenta sus particularidades, su peso político y económico en el campo regional e internacional, su condición de PRM y su contribución a la gobernabilidad mundial.

Se trata de pasar de una cooperación dispersa, débil por su falta de coherencia y concentrada en actividades culturales que responden más a los intereses españoles, a una cooperación basada en el diálogo de políticas, en la cooperación triangular, en el apoyo al protagonismo brasileño en la cooperación Sur-Sur, en el intercambio de experiencias exitosas en materias como la reforma política, el fortalecimiento institucional, la gestión urbana y el sistema fiscal entre otras. También en la contribución española a favor de un multilateralismo activo que reconozca la condición de Brasil como articulador de consensos, de políticas y programas. La pregunta a la que debiera responder la cooperación española con Brasil podría formularse de la siguiente forma: ¿Cómo aplicar las potencialidades y ventajas comparativas de nuestra cooperación, considerando los problemas específicos del desarrollo brasileño y su perfil de País de Renta Media que asume un liderazgo político internacional de tipo estratégico para la consecución global de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

La absoluta responsabilidad por los contenidos, opiniones y eventuales errores que pueda contener este documento recae de forma exclusiva en el equipo investigador que lo ha llevado a cabo y que se hace solidario de forma conjunta de los posibles fallos, inexactitudes o incorrecciones.

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BRASIL

I. BRASIL COMO RECEPTOR DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

El origen de la presencia de la cooperación internacional en Brasil puede situarse en el año 1950, cuando el gobierno brasileño implanta un «Sistema de Cooperación Técnica Internacional» a través de la creación de una Comisión Nacional de Asistencia Técnica con la atribución de establecer prioridades en las solicitudes dirigidas por instituciones brasileñas para la obtención de ayuda técnica exterior. Esta ayuda era proporcionada por los países desarrollados con los que existían acuerdos de transferencia de tecnología.

Así, casi grabada a fuego en el código genético de la cooperación en Brasil, nacía esa búsqueda de la sociedad y los gobiernos brasileños por la cooperación técnica internacional (CTI), al considerarse uno de los factores con capacidad para modificar su perfil de desarrollo [1]. En consecuencia, a la cooperación en Brasil le fue atribuido el papel de diseminar los efectos sociales del desarrollo [2]. A este enfoque materialista se le añadía una función humanista: la de preparar al hombre para el dominio del conocimiento inherente al control del proceso productivo. La cooperación sería incorporada a la política exterior del país como una de sus facetas permanentes, movilizando a gran número de entidades internas y externas ocupadas en la difusión o la utilización de técnicas, es decir, en la elevación de la productividad y la posesión de los conocimientos que se hacían necesarios.

Sin embargo, Brasil no fue el principal beneficiario de la CTI. Hasta 1983, de 453 proyectos que el PNUD financió en todo el mundo, con recursos estimados de 2.900 millones de dólares, Brasil se había beneficiado apenas del 0,7%, es decir, de proyectos por valor de 20,5 millones de US$. Hasta 1989, existen registros de 152 proyectos ejecutados por Naciones Unidas en Brasil y 249 proyectos de cooperación bilateral. El apogeo de la CTI en Brasil se produjo a finales de la década de los sesenta y comienzos de los ochenta. Si la CTI fue exitosa en Brasil se debió a la existencia de condiciones internas creadas para el aprovechamiento de estas iniciativas —entre otras la inserción racional de la CTI en la política exterior— a la flexibilidad para aceptar fines propios y no propios, a la existencia de un sistema nacional articulado de gestión de la CTI, a la implantación de agencias internas dotadas de recursos humanos y equipos y, como

[1] Por CTI se entiende un tipo de cooperación orientada a la promoción de cambios significativos en los sistemas productivos de los países en desarrollo, como forma de superar restricciones que dificultan su desarrollo. Se caracteriza por la transferencia de conocimientos específicos que se puede dar por intermedio de misiones técnicas, intercambio de personal y de informaciones, realización de estudios de viabilidad o capacitación de personal.

[2] CERVO, Amado Luiz: «Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil», *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 37, vol.1, 1994, pp. 37-63.

CUADRO 1. *Evolución de la AOD recibida por Brasil (2001-2005)*

AOD neta - receptores (US$ millones)					2005			
2001	2002	2003	2004	2005	PIB per cápita (US$)	Población (millones)	PIB (US$ millones)	AOD/ PIB (%)
229	202	194	157	192	3.460	186,60	748.641	0,03

Fuente: 2006 Development Co-operation Report, volumen 8, nº 1, OCDE, 2007.

factor clave, a la existencia de una filosofía desarrollista que impregnaba a la sociedad brasileña.

Hoy, muchos donantes internacionales están reevaluando su presencia en Brasil. En algunos casos, como la cooperación británica, se ha producido una drástica disminución de los programas y proyectos dirigidos hacia el país mientras que otros donantes, por ejemplo los holandeses, han reorientado su estrategia hacia el apoyo a programas multilaterales desarrollados en Brasil, especialmente en el sector medioambiental. Esta nueva realidad obliga a una reflexión sobre el tipo de ayuda que se quiere llevar y, principalmente, sobre la necesidad de trabajar con Brasil considerando su condición de País de Renta Media, a partir de nuevas modalidades e instrumentos que contemplen el perfil brasileño como actor destacado de la cooperación Sur-Sur.

Entre 1990 y 1999, Brasil recibió aproximadamente unos 300 millones de dólares anuales en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A partir de 1999, esta cifra se redujo para estabilizarse en torno a los 200 millones de dólares anuales. Estos datos nos muestran el reducido volumen y, por consiguiente, el pequeño impacto que tiene la ayuda al desarrollo en Brasil. Comparativamente, por ejemplo, las exportaciones brasileñas hacia España —que no figura entre los 10 principales importadores de Brasil—, supusieron, en 2005, unos 2.173 millones de dólares. La proporción AOD/PIB cayó en 2005 hasta el 0,03%, lo que demuestra la escasísima dependencia brasileña de la ayuda externa. Brasil fue, en 2005, el país de América del Sur que presentó la menor proporción AOD/PIB, aunque se situase en el 5º lugar en volumen receptor de AOD, por detrás de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador.

Por sectores esta ayuda se concentró en la asistencia por programas (70% del total de la AOD), de los cuales el 20% se dedicó al desarrollo multisectorial y el 50% a otros sectores sociales sin especificar. Los sectores de la educación (12%), la infraestructura económica, la producción y la salud fueron también contemplados por la cooperación internacional.

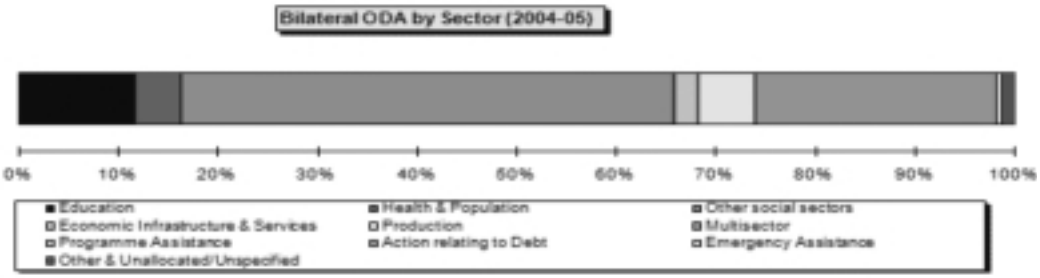
GRÁFICO 1. *Datos de la AOD de países OCDE en Brasil, 2003-2005*

Brazil

Receipts	2003	2004	2005
Net ODA (USD million)	194	157	192
Bilateral share (gross ODA)	90%	89%	87%
Net ODA / GNI	0.0%	0.0%	0.0%
Net Private flows (USD million)	- 764	2 736	20 734

For reference	2003	2004	2005
Population (million)	181.4	183.9	186.4
GNI per capita (Atlas USD)	2 680	3 000	3 460

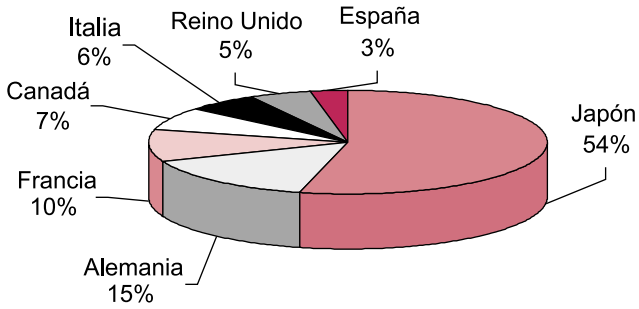
Top Ten Donors of gross ODA (2004-05 average)		(USD m)
1	Japan	130
2	Germany	85
3	France	51
4	United States	22
5	Netherlands	16
6	IDB SPEC. OPER. FUND	14
7	GEF	13
8	EC	12
9	Italy	10
10	Spain	10



Sources: OECD, World Bank.

Japón, Alemania y Francia figuran entre los tres principales donantes de AOD hacia Brasil. El sistema de Naciones Unidas, a través de sus diferentes agencias, destacadamente PNUD, OIT y UNICEF, también le proporcionan ayuda técnica. La asistencia financiera que no es contabilizada como AOD es bastante más relevante. El Banco Mundial, el FMI y el BID continúan proporcionando paquetes de ayuda, en sus diferentes ámbitos de actuación. En el caso del FMI, los efectos de la crisis financiera que sacudió al país en 1999, como consecuencia de la crisis asiática de 1997, y los recelos de los mercados internacionales ante la victoria de Luiz Inácio Lula da Silva, en 2003, hicieron que los gobiernos brasileños recurriesen a diferentes préstamos para superar las turbulencias financieras que desestabilizaban la economía nacional. Con la estabilización económica de Brasil, consecuencia del Plan Real de 1994, y su clasificación según los criterios del CAD y del BM como país de renta media-alta, lo que condicionaba el tipo de ayuda que podía ser prestada, se produjo un debate en la comunidad de donantes sobre la necesidad de prestar ayuda blanda a Brasil y sobre la prioridad en los sectores que debían ser contemplados.

GRÁFICO 2. *Socios de la cooperación técnica bilateral de Brasil en 2005*



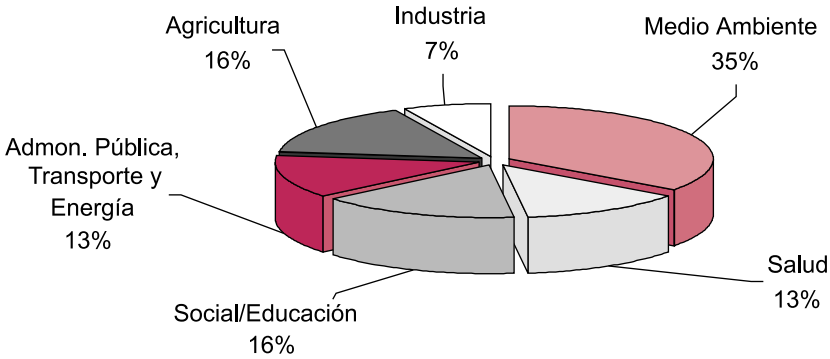
Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

II. LA COOPERACIÓN BILATERAL PARA EL DESARROLLO

En la perspectiva brasileña el papel de la cooperación bilateral es funcional al interés nacional en dos vertientes, una interna y otra externa. En la vertiente interna, el desarrollo de Brasil en las últimas décadas fue posible, en parte, gracias a la transferencia de conocimientos técnicos originada en los países donantes. En la vertiente externa, y a partir del éxito en la dimensión interna, las áreas de excelencia que surgieron en Brasil como fruto de la cooperación internacional hicieron posible que el país se transformase en un exportador de conocimientos. La cooperación bilateral fue instrumental para la política exterior de Brasil que logró incrementar y fortalecer su presencia internacional a través del ofrecimiento de cooperación para otros países en vías de desarrollo. En palabras de la Agencia Brasileña de Cooperación, la cooperación con países desarrollados es un instrumento del desarrollo nacional y un impulso a la cooperación Sur-Sur. En los más de 40 años de cooperación bilateral recibida por Brasil se han producido diferentes énfasis, desde un cierto papel asistencial de la ayuda y del protagonismo de las actuaciones vinculadas a la infraestructura, en los años sesenta y setenta, hasta acciones de perfeccionamiento cualitativo y de innovación, en las décadas de los ochenta y noventa. Actualmente existe una tendencia consolidada a contemplar esta cooperación bilateral en una perspectiva paritaria y recíproca, con base en el establecimiento de *parcerias* o asociaciones[3].

[3] En realidad el término *parcerias* expresa en portugués una idea más intensa de relación que la expresada en español por el término asociación. Implica una relación de intereses comunes cuya virtud principal viene del hecho de enfatizar la actuación motivada por intereses comunes, al contrario de la relación pautada por el conflicto y la competencia.

GRÁFICO 3. *Sectores de Brasil en 2005 que reciben la cooperación técnica bilateral*



Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

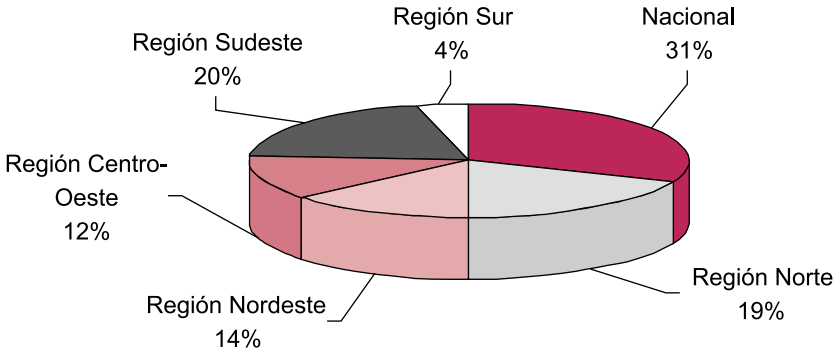
Operativamente esta cooperación adopta la modalidad de proyectos de cooperación técnica internacional y se efectúa por medio de programas bilaterales, negociados y evaluados anualmente según las prioridades de los gobiernos brasileños y de sus estrategias de desarrollo nacional. No existe, sin embargo, transferencia de recursos financieros pero se incluyen actividades de consultoría, formación, capacitación y transferencia de tecnología. En términos cuantitativos, y centrándonos en los últimos 10 años, la cooperación técnica bilateral de Brasil con los países desarrollados, se ha plasmado en la ejecución de más de 970 proyectos de larga duración y 1.059 actividades de corto plazo, por un total de 2.300 millones de US$. De esta cantidad, los países desarrollados contribuyeron con 1.000 millones de US$ mientras que la contrapartida brasileña, en concepto de recursos humanos e infraestructura, estuvo próxima a los 1.300 millones de US$. En lo referente al año de 2005, se han contabilizado cerca de 85 proyectos de larga duración y 123 actividades[4].

Por sectores de actividad, estos proyectos han estado en concordancia con las directrices del gobierno brasileño y con las prioridades nacionales de desarrollo beneficiando a las áreas de medio ambiente, agricultura, salud, desarrollo industrial, educación y formación profesional, administración pública, energía y transporte. De forma transversal se incorporó el desarrollo y la promoción social.

En cuanto a la distribución regional, las series históricas demuestran que, paradójicamente ha sido la región Sudeste del país, una de las más desarrolladas e

[4] Datos proporcionados por la Agencia Brasileña de Cooperación.

GRÁFICO 4. *División regional de la cooperación técnica bilateral recibida en 2005*



Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

industrializadas, la que más se ha beneficiado de estos proyectos. Las regiones Norte y Nordeste, con un desarrollo inferior, siguen en número de proyectos a la región Sudeste.

En 2005, existían un total de 25 proyectos en ejecución en el ámbito nacional, concentrados prioritariamente en los sectores de fortalecimiento de políticas públicas sectoriales y apoyo a la Administración Pública. Por regiones, el número de proyectos en ejecución ascendía a 17 en la región Sudeste, en los sectores de gestión urbana ambiental y desarrollo social. Le seguían los estados de la región amazónica Norte con 16 proyectos en los sectores prioritarios de la protección al medio ambiente y la gestión de recursos naturales, los estados de la región Nordeste con 12 proyectos en los ámbitos del desarrollo social, económico, infraestructura urbana y gestión ambiental. Cierran esta lista los 10 proyectos de la región Centro-Oeste, en los mismos sectores que en la región Nordeste, y los 3 proyectos de la región Sur con actuaciones puntuales en apoyo a la gestión ambiental y el desarrollo social. Por lo que se refiere a los principales socios en estos proyectos de cooperación los más activos fueron Japón, Alemania, Canadá, Francia, Italia, España, Reino Unido, Estados Unidos y Holanda. En el año 2006, Japón, Alemania, España y Canadá se destacaron como los socios preferenciales de la cooperación brasileña en la medida en que estos países consideran a Brasil como aliado estratégico y comparten una filosofía de la cooperación basada en la ejecución de proyectos equilibrados y con beneficios mutuos.

II.1. *Estados Unidos*

En el contexto de la Guerra Fría, de las estrategias de contención comunista y

de la presencia hegemónica de los Estados Unidos en Latinoamérica, Brasil fue uno de los países que más se benefició de los programas de cooperación estadounidenses. Entre 1954 y 1974, al amparo de la Ley Pública 480, Washington convirtió a Brasil en el principal destino de su ayuda externa en Latinoamérica[5]. A partir de esa fecha, la administración demócrata de Carter disminuyó la ayuda a Brasil en el contexto del énfasis en la promoción de la democracia y del respeto a los derechos humanos en América Latina.

El estallido del conflicto centroamericano, el deterioro de las relaciones brasileño-estadounidenses provocado por conflictos económicos y comerciales y por las orientaciones ideológico-políticas de la Administración Reagan fueron factores explicativos del declive de la ayuda estadounidense en la década de los ochenta. El fin de la Guerra Fría y la nueva agenda de Washington para la región, concentrada en la promoción del libre comercio y en las amenazas para la seguridad nacional que representaba el narcotráfico, relegaba a un plano marginal el papel de la ayuda para el desarrollo. Desde esta perspectiva, Brasil dejaba de ser un país de atención prioritaria para los Estados Unidos en el terreno de la ayuda externa, y ésta se concentró en los países andinos. Según datos de la Agencia Estadounidense de Ayuda para el Desarrollo (USAID), en el año 2001, Perú recibió 153 millones de dólares para programas de ayuda bilateral, siguiéndole de cerca Colombia, con 104 millones, Bolivia con 84 millones y Ecuador con 34 millones de US$. Para Brasil fueron destinados apenas 12 millones de US$.

Los sectores de actuación de la USAID en Brasil son el medio ambiente, la energía y la salud. Sus actividades, según informa la propia USAID, apoyan las alternativas ambientales y socioeconómicamente sostenibles para el uso correcto de la tierra en lugar de prácticas perjudiciales tales como la quema y reconversión de los bosques. El programa ambiental se centra en la conservación y en la administración de los recursos naturales. En el campo energético, USAID alienta la creciente adopción de tecnologías para la producción y el uso de energía en forma limpia y eficaz. En el terreno de la salud las actividades de la agencia estadounidense se centran en la prevención de la transmisión por vía sexual del VHI/sida entre poblaciones vulnerables y de mayor riesgo. El volumen de la ayuda estadounidense a Brasil se ha incrementado en los últimos años. En 2002, la AOD hacia Brasil alcanzó los 18 millones de dólares, situándose en el 6º puesto del ranking de los principales donantes. Los datos de 2004 confirman esta tendencia al alza, con 227 millones de dólares en AOD y el 4º lugar entre los donantes.

[5] SANAHUJA, José Antonio: *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid, Entinema, 1999, pág. 21.

II.2. *Japón*

Es el principal donante bilateral en Brasil. Después de Perú, Brasil es el segundo país latinoamericano en importancia para la cooperación japonesa. Las razones se encuentran en la gran colonia japonesa localizada en tierras brasileñas, como resultado de un exitoso proceso de emigración registrado a comienzos del siglo XX. En el año 2002, Japón dedicó 171 millones de dólares US$ en AOD hacia Brasil. En 2003, esta cantidad disminuyó ligeramente hasta los 153 millones de dólares. La cantidad es especialmente relevante en la medida que significa más de un tercio del volumen total de AOD recibida por Brasil. A partir de 2002, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) ha iniciado un proceso de revisión y reformulación estratégica de su cooperación en Brasil. Con esta finalidad fue elaborado un informe titulado *Towards the Building of New Partnership*, que recomendaba un nuevo enfoque basado en la calidad de la ayuda para una cooperación efectiva. Este enfoque debería integrar una serie de líneas de acción como la selectividad y la focalización de los recursos de AOD, la introducción del concepto de *partnership* y el incremento de la visibilidad

Programa Japón - Brasil de Partenariado (JBPP)

- El JBPP fue establecido en marzo de 2000 como un marco de referencia en el que Brasil y Japón podrían trabajar juntos como socios paritarios para extender la ayuda a terceros países.
- Dentro del JBPP, los dos países entablan conversaciones para formular proyectos y dividir los costes a partes iguales. El JBPP es un programa innovador que construye una asociación entre un receptor avanzado de ayuda y Japón.
- El primer encuentro del comité planificador del JBPP fue realizado en Brasilia, en septiembre de 2000. El comité estableció como objetivo los países africanos de lengua portuguesa (PALOP).
- Entre mayo y junio de 2001, una misión conjunta visitó Mozambique y Angola para la formulación de un proyecto. En el año 2001, dos cursos de capacitación fueron ofrecidos en cinco países PALOP, uno sobre salud pública y otro sobre producción de alimentos.
- Esta iniciativa para la cooperación Sur-Sur tomó en consideración la III Conferencia Internacional sobre Desarrollo Africano celebrada en Tokio (TICAD III), un programa de asistencia a África que Japón ha liderado dentro de la comunidad internacional del desarrollo.

Fuente: JICA.

en el perfil de la cooperación japonesa en Brasil.

La cooperación japonesa se ha especializado en el ámbito técnico. El 54% de los proyectos bilaterales de cooperación técnica recibida por Brasil tiene su origen en Japón. Los dos países desarrollan un programa de cooperación coordinado por la ABC y la JICA que comprende asociaciones en beneficio de las áreas prioritarias del gobierno brasileño. Por sectores esta modalidad de cooperación se ha dirigido a las áreas de agricultura, industria, medio ambiente, salud y temas sociales. Japón ha introducido otras áreas de trabajo en función de sus ventajas comparativas, especialmente en los campos del transporte, energía y producción mineral. Este programa contiene 3 líneas prioritarias: proyectos de cooperación técnica, estudios para el desarrollo y un programa de capacitación para terceros países. Complementariamente existe un programa de intercambio y de entrenamiento de técnicos brasileños en Japón.

II.3. *Alemania*

La cooperación alemana en Brasil es una de las más tradicionales y la segunda en importancia por el volumen de recursos debido a razones sociohistóricas vinculadas a la fuerte presencia de emigrantes alemanes en el sur de Brasil, como consecuencia de los fuertes flujos migratorios registrados en el último tercio del siglo XIX. Cálculos de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) estiman que, a lo largo de 40 años de cooperación en Brasil, se han destinado unos 440 millones de euros en proyectos y programas. En los años 2004 y 2005, según datos de la OCDE, la AOD alemana hacia Brasil se ha situado en torno a los 85 millones de dólares. La GTZ está integrada en su delegación de Brasil por cerca de 90 personas. La cooperación alemana se canaliza además a través de otras instituciones como las fundaciones de partidos políticos (en Brasil es especialmente importante el trabajo de la Konrad Adenauer), el Servicio Alemán de Desarrollo (DED), el *Centrum für Internationale Migration und Entwicklung* (CIM), *InWEnt* (Capacity Building International), y el banco de desarrollo KfW Entwicklungsbank. Además la GTZ coopera con instituciones multilaterales que poseen programas y proyectos en Brasil como la UNCTAD, el BID, el Banco Mundial o la OIT.

Las prioridades de la cooperación alemana en Brasil son la protección ambiental y la gestión de los recursos naturales, la conservación de los bosques tropicales y la protección del medio ambiente en las zonas urbanas e industriales y el desarrollo regional integrado, especialmente en las zonas desfavorecidas del Norte y Noreste brasileños. Al finalizar 2001, buena parte de los fondos de cooperación alemanes en Brasil se canalizaba a través del *Pilot Programme for the Conservation of Brazilian Tropical Forests* (PPG7), del cual Alemania es el primer contribuyente, con casi el 50% de las aportaciones. En lo referente a la

cooperación técnica internacional, Alemania es responsable del 14% de los proyectos ejecutados en Brasil. En el campo de la cooperación empresarial, Alemania desarrolla proyectos de promoción de negocios y de participación de empresas germanas en la reducción de la pobreza. También cuenta con un proyecto sectorial de fortalecimiento del programa nacional de prevención de enfermedades de transmisión sexual y del VIH/SIDA.

Como proyecto de mayor alcance, penetración, duración y volumen financiado debe señalarse el proyecto integrado de protección a las poblaciones y tierras indígenas de la Amazonia legal (PPTAL). Este proyecto, en ejecución desde 1995, es parte del PPG7 y está vinculado a la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) de Brasil. La GTZ capacitó a un equipo de la FUNAI en la mejor gestión de los recursos puestos a disposición por el Banco Alemán del Desarrollo (KfW). Se han invertido 5 millones de euros por parte de la GTZ y 13,5 millones de euros por el KfW. El resultado ha sido la identificación de 60 tierras (11 millones de hectáreas) y la demarcación de 92 tierras indígenas (38 millones de hectáreas). Otros proyectos relevantes han sido la conservación y la gestión de los recursos naturales del bosque Atlántico de Minas Gerais (proyecto *Doces Matas* con una inversión de 6 millones de euros) y la consolidación del polo tecnológico de Santa Rita do Sapucaí como resultado de una *parceria* entre la GTZ, el BMZ y el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (desembolso alemán de 6 millones de euros y creación de 6.000 empleos directos).

II.4. *Francia*

Es el tercer donante en Brasil. Estos recursos llegaron al monto de 51 millones de dólares entre 2004 y 2005, en apoyo a instituciones de investigación, financiando el GEF o contribuyendo a actividades educativas, la mayoría relacionadas con la enseñanza del francés. Brasil es el principal socio de Francia en Latinoamérica en materia de cooperación cultural, científica y técnica. Esta cooperación está basada en los principios de asociación y cofinanciación. Los créditos destinados a Brasil, en 2005, ascendieron a 4,5 millones de euros.

En cooperación cultural, Francia realizó en el año 2005 esfuerzos adicionales en el contexto de la celebración de una temporada de cultura brasileña en las principales capitales francesas: el Año Brasil. Otras iniciativas habituales como el apoyo a la investigación y a la innovación tecnológica, o la asistencia en materia de cooperación técnica al gobierno brasileño (políticas sociales, agricultura familiar sustentable, reforma del Estado), continuaron sus actividades normalmente. En cooperación científica, Francia fomenta además la celebración de convenios y acciones de perfeccionamiento entre universidades brasileñas y francesas, con una concentración especial en las colaboraciones de alto ni-

vel en los sectores de la biodiversidad amazónica, el genoma, las matemáticas fundamentales y aplicadas, el cambio climático y las ciencias sociales y humanas.

Otros ámbitos que están siendo trabajados por la cooperación francesa son la defensa y la cooperación transfronteriza. En este último punto, la existencia de fronteras entre el territorio francés de ultramar de la Guyana y el estado brasileño de Amapá ha revitalizado la cooperación bilateral. De esta forma los dos países dan respuesta a problemas que exigen cooperación como vigilancia sanitaria, emigración clandestina, seguridad y desarrollo económico. Francia ha sido designada por iniciativa brasileña observadora en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). En materia de infraestructura, está en marcha un proyecto considerado prioritario para los dos países: la construcción de un puente sobre el río limítrofe Oiapoque, que establecerá una conexión entre Cayena y Macapá. Uno de los proyectos de mayor impacto de la cooperación francesa en Brasil ha sido el «Análisis de los Modos de Ocupación Territorial y de sus impactos en los Ecosistemas Amazónicos (META)», en asociación con la ABC y la Universidad de Brasilia y el *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD) y el *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement*. El objetivo del proyecto fue evaluar los impactos socioambientales de la desocupación desordenada de la región amazónica, así como el diagnóstico de los diferentes modos de ocupación y uso de los recursos naturales de la Amazonia.

II.5. *Reino Unido*

El Reino Unido dirigió 63 millones de euros para la cooperación con Brasil en el periodo 1999-2003. Muchos de sus programas estuvieron orientados a la cooperación técnica, en función del nivel de renta brasileño. El DFID desarrolla un tipo de cooperación en Brasil centrado en la sensibilización de los donantes para que concentren coherentemente sus esfuerzos en la eliminación de la pobreza y la desigualdad. Para ello, promueve la coordinación entre donantes en apoyo al cumplimiento de los ODM. El Reino Unido apoya también el PPG-7 y es uno de sus principales contribuyentes, especialmente poniendo el acento en la inclusión de la pobreza en el programa y en lograr la conservación ecológica a través del desarrollo de las gentes y pueblos de la Amazonia.

Un ejemplo exitoso de asociación entre el DFID y el gobierno brasileño fue el apoyo brindado en 2003 a un programa de intercambio de experiencias entre Brasil y otros países de América Latina para la prevención del VIH/SIDA. La filosofía que guía este tipo de actuaciones por parte del DFID debería hacer reflexionar a otros donantes europeos que dedican iguales o inferiores recursos a la cooperación con Brasil: «El DFID

como donante modesto cree que solamente se pueden lograr aportes sostenibles y significativos a la reducción de la pobreza y la desigualdad si utiliza sus recursos para mejorar la eficacia de las organizaciones más influyentes» [6].

El Reino Unido dispone de un plan de actuación estratégica en América Latina (2004-2007) que presta especial atención al papel de Brasil como líder regional en las negociaciones de políticas globales y en el intercambio de experiencias. Las iniciativas brasileñas en el tratamiento y combate al VIH/SIDA aparecen además como referencia obligatoria para la actuación del DFID en la región. Entre los objetivos estratégicos para su actuación en Brasil figuran la promoción del crecimiento económico de los pobres, la inclusión social de los grupos étnicos y las prácticas de buen gobierno. En función de la condición de Brasil como PRM, el papel de la cooperación británica es proporcionar acceso a las mejores prácticas internacionales, promover el aprendizaje de lecciones y el empoderamiento de los grupos sociales más desaventajados.

Existe un énfasis muy fuerte en el trabajo con otros donantes y en la coordinación con instituciones multilaterales que actúan en Brasil para incrementar la eficacia de la ayuda, lo que constituye un cambio significativo en la estrategia y el enfoque del DFID en el país. El DFID ha decidido reducir su presencia en América del Sur y ha anunciado su intención de cerrar las oficinas de Perú, manteniendo apenas pequeñas oficinas en Bolivia, para cubrir la región andina, y en Brasil. El DFID ha concentrado su actuación en el apoyo a los sectores sociales más vulnerables, especialmente los indígenas. En los últimos años ha desarrollado actuaciones pioneras en temas raciales, en coordinación con otros donantes multilaterales como el Banco Mundial. Además, el DFID trabajó intensamente para demostrar al BM la importancia de este asunto, lo que motivó reuniones para discusiones conjuntas entre el movimiento negro y funcionarios claves del Banco. La cooperación británica financió la elaboración de estudios sobre el contexto racial en Brasil que contribuyeron al diseño de un nuevo proyecto de salud del BM.

En el ámbito de la inclusión del género en el desarrollo, el DFID capitaneó en 2005 los esfuerzos para, en colaboración con UNIFEM, realizar en Brasilia el primer encuentro regional sobre enseñanzas en materia de género y gobernanza. El DFID también desarrolló con ahínco un programa bilateral de equidad de género y raza, creando una red que fue decisiva para realizar un trabajo de *advocacy* junto al gobierno brasileño. La inclusión de mujeres en el presupuesto del sistema SIGA BRASIL, del gobierno federal, en 2005, fue una muestra de la capacidad de influencia del DFID y de UNIFEM.

[6] DFID. *Plan de Apoyo Regional para América Latina 2004-2007*, disponible en http://www.dfid.gov.uk.

II.6. *Italia*

Entre 2001 y 2004, según datos del Ministerio italiano de Asuntos Exteriores, se han destinado vía multilateral o a través de la gestión directa de fondos, un total de 18 millones de euros. En el campo del apoyo a proyectos de ONG italianas en Brasil, otra de las líneas principales de actuación en ese trienio, Italia ha contribuido a la realización de 24 proyectos por un valor de cerca de 24 millones de euros. La ayuda bilateral italiana en Brasil representó 5 millones de euros en 2003. La media de AOD, bilateral y multilateral, entre 2003 y 2004, representó un montante de 12 millones de euros. Italia contribuye además al PPG7. Su cooperación se concentra en un 60% en el ámbito social, educación y formación. En los últimos años ha aumentado sustancialmente la cooperación descentralizada.

Las actuaciones de la cooperación oficial italiana en Brasil están orientadas hacia el apoyo al gobierno brasileño para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a la promoción de la reducción de la pobreza y la desigualdad social, a la atención de los sectores más vulnerables y a la conservación de la biodiversidad como elementos cardinales de un desarrollo sostenible. Para Italia, el foco principal de la lucha contra la pobreza en Brasil está localizado en el ámbito urbano, en las periferias de las grandes ciudades, mientras que la protección del medio ambiente se concentra en la región amazónica y en el ecosistema del Cerrado brasileño. A partir de 2005, Italia ha privilegiado algunas áreas principales de intervención: la lucha contra la pobreza en el área urbana, la educación primaria, la formación profesional y el apoyo a la formación de profesores, el desarrollo rural y el buen gobierno con intervenciones en el área social y de la salud. La lucha contra la pobreza y el combate a la exclusión social de menores, jóvenes y mujeres se ha concentrado geográficamente en Salvador, Recife, Belo Horizonte y Brasilia.

Mención aparte debe ser dedicada a la protección y salvaguardia medioambiental donde existen proyectos para la prevención y el control de incendios en la región amazónica con un aporte italiano de 5 millones de euros, la rehabilitación ambiental focalizada en la bahía de Guanabara, Río de Janeiro, y en la ciudad de Salvador de Bahía. En las dos líneas principales, combate a la pobreza y biodiversidad, existen un total de 300 proyectos en ejecución, la mayor parte en colaboración con ONG italianas. Al programa biodiversidad de conservación y valorización de los recursos filogenéticos de las especies de interés agroalimentario se le asignan para su ejecución en el periodo 2004-2007, una contribución de 3.493.450 de euros. Forman parte del mismo el Instituto Agronómico de Ultramar de Florencia y el Ministerio brasileño de Medio Ambiente. El objetivo es contribuir con el gobierno brasileño a la mejora de la seguridad alimentaria y al alivio de la

pobreza, por medio de acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad agrícola y silvestre.

Otro programa de gran impacto ha sido el de «Emergencia social y sanitaria para las mujeres y menores en condiciones de vulnerabilidad». Con una duración de 4 años y un desembolso previsto de 4.150.000 de euros el objetivo del proyecto es el apoyo técnico y financiero a los proyectos en favor de menores y mujeres en condiciones difíciles, la asistencia a la infancia en riesgo, el apoyo a los servicios de salud materno-infantiles y a la educación escolar, todo ello fortaleciendo las capacidades profesionales de los operadores locales. Este programa alcanza a 14 estados brasileños, con cerca de 17.000 menores beneficiados.

La cooperación no gubernamental ha sido, históricamente, la forma más importante de la cooperación italiana en Brasil. Las causas de este fenómeno se encuentran también en la presencia de una gran colonia de emigrantes italianos que ha servido de eslabón de enlace con la sociedad civil. Por lo menos desde 1950, y con más intensidad a partir de la década de los setenta, la presencia de ONG italianas ha sido destacada. No fue sin embargo hasta 1985, con el programa de promoción de ONG que cofinanciaba acciones para el desarrollo, cuando se produjo un aumento expresivo convirtiendo a Brasil en el primer país beneficiario de América Latina en la cofinanciación de ONG, con 43 iniciativas. Entre 1997 y 2004, los recursos destinados a este fin alcanzaban los 26 millones de euros. En 2005 se contabilizaban 16 proyectos de ONG en ejecución, con una contribución que superaba los 9 millones de euros. Para el trienio 2006-2008 están previstas cofinanciaciones por un importe de 8 millones de euros. Por sectores, las ONG italianas se han especializado en proyectos de formación y ocupación, derechos humanos, derechos de los menores, servicios sociales, salud, agricultura y medio ambiente.

II.7. *Holanda*

Holanda dedica sus esfuerzos en la cooperación con Brasil a la preservación del medio ambiente. Cerca de 17 millones de euros fueron dirigidos a este ámbito hasta el año 2000, casi 50% aplicados en el PPG7, y el resto principalmente a través de ONG. En el año 2003 se experimentó una drástica reducción de estos fondos debido a la reorientación de la cooperación holandesa y en función del nivel de desarrollo relativo de Brasil. En ese año, se dedicaron menos de 2 millones de euros a los programas y proyectos en Brasil (1,68 millones de euros). Holanda es uno de los menores donantes en Brasil, debido a la limitada necesidad de ayuda y a la riqueza brasileña. Sin embargo, Holanda ha manifestado su interés en continuar su trabajo principalmente en la región amazónica a través de su apoyo a iniciativas multilaterales y a ONG. En esta perspectiva, el énfasis holandés se dirige a la *Global Environment Facility* (GEF), a la *Conven-*

tion on Biological Diversity (CBD), al Banco Mundial y a la FAO.

II.8. *Un estudio de caso. La cooperación de Canadá en Brasil*

El análisis de la cooperación canadiense ofrece elementos especialmente interesantes para la reflexión y para su eventual aplicación, a partir de adaptaciones, al proceso de formulación y planificación de la cooperación española con Brasil. Con volúmenes similares a la ayuda española en Brasil en cuanto a la cantidad de AOD, la cooperación de Canadá se destaca por su alta calidad, eficacia y sintonía con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde que en 1968 se inició el programa oficial de desarrollo de Canadá en Brasil, el país contribuyó con 155 millones de dólares canadienses. En 2004, Canadá destinó unos 9 millones de dólares US$ a Brasil. Al igual que la cooperación española, la cooperación descentralizada canadiense crece exponencialmente en los últimos años, con varios proyectos en ejecución en Brasil.

Canadá dispone de una avanzada estrategia de cooperación en Brasil que abarca el periodo 2005-2010. El gobierno canadiense desea contribuir al logro de una mayor equidad en Brasil, reforzando así sus relaciones bilaterales. El programa ACDI/CIDA en Brasil destaca que se «han compartido ideas, modelos y conocimientos con organizaciones brasileñas estratégicas que han demostrado habilidad para adaptarse a los nuevos conocimientos para solucionar sus propios problemas de desarrollo».

Entre 1995 y 2005, la ACDI/CIDA se basaba en un enfoque de transferencia de tecnología canadiense hacia Brasil. A partir de 2005 este enfoque se expandió hacia un abordaje de intercambio de conocimientos en el que tanto los socios brasileños como los canadienses pudiesen aprender con nuevos modelos y experiencias. Dos evaluaciones independientes realizadas en 2003 recomendaron mayores esfuerzos en estas iniciativas con impacto directo en la reducción de las desigualdades económicas, sociales o regionales, de etnia y de género. La estrategia de programación propuesta para Brasil (2005-2010), se orienta por dos objetivos estratégicos: La promoción de la equidad en Brasil y el papel que el programa de cooperación puede desempeñar en el fortalecimiento y diversificación de las relaciones brasileño-canadienses. Se combinan así objetivos políticos y objetivos de desarrollo. Este programa abarca al mismo tiempo dos esferas: la sectorial —concentrándose en las áreas de gobernanza, salud y mundo del trabajo con temas transversales como la igualdad de género y de etnia y la gestión ambiental— y la geográfica, que otorga prioridad al nordeste brasileño y a las periferias de las grandes ciudades.

Un elemento novedoso respecto a épocas anteriores es la inclusión de acciones como el diálogo e influencia sobre

UN EJEMPLO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA CANADIENSE EN BRASIL

Proyecto: «Ejercicio de Regionalización de la Salud y de la Participación Ciudadana»

Desde septiembre de 2003, la Agencia Brasileña de Cooperación, la Secretaría Estadual de Salud de Goiás y la Autarquía Regional de la Salud y de los Servicios Sociales de Outaduais (Québec), desarrollan un proyecto para la implantación de regiones sanitarias estaduales. El objetivo del proyecto es la mejora de la accesibilidad, la equidad y la calidad de los servicios de salud prestados a la población del Estado brasileño de Goiás. Para ello se procederá a la descentralización de los servicios de salud del Estado hacia los municipios, de acuerdo a la implantación del Sistema Único de Salud (SUS) que es prioridad del gobierno de Goiás.

La municipalización de la salud llevará ventajas substanciales en la prestación de ese servicio público, incluyendo un aumento de las vacunaciones y la consolidación global de los tratamientos primarios. La experiencia canadiense en ese esfuerzo es importante, una vez que el sistema de salud de Québec evolucionó hacia una descentralización significativa en los últimos 35 años.

Serán desarrolladas las siguientes acciones:

— Elaboración de la propuesta de protección de derechos de los usuarios del SUS.
— Conclusión del retrato de la salud de la población de cuatro regiones piloto.
— Adaptación de un sistema de vigilancia sanitaria.
— Estudios sobre la distribución equitativa de los recursos de salud entre los municipios del Estado de Goiás.

Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación.

políticas y nuevas modalidades de cooperación trilateral así como iniciativas regionales, como corresponde a una relación más madura con Brasil. En este aspecto la ACDI/CIDA apoya el creciente papel de Brasil en América Latina, en el África de lengua portuguesa y en Asia, buscando iniciativas conjuntas en terceros países. La cooperación trilateral se presenta así con el objetivo de apoyar la reducción de la pobreza y fortalecer la capacidad de Brasil para ser fuente internacional de ayuda al desarrollo.

La estrategia contempla la continuación del programa de *parcerias* en Brasil, que

representa la mitad de la AOD del gobierno canadiense, sin incluir el apoyo a través de canales multilaterales. El programa, reflejo de la amplia experiencia de la ACDI/CIDA en el trabajo con la sociedad civil y el sector privado, busca la ejecución de iniciativas de desarrollo. Este programa es la división responsable por los programas internacionales de cooperación con escuelas, universidades, asociaciones profesionales, sindicatos, ONG, jóvenes, voluntarios y otras instituciones. El objetivo es mejorar la capacidad de los socios locales en los sectores de gobierno y sociedad civil (25%), educación (24%), industria (9%), agricultura (9%) y salud (7%). Para el cumplimiento del primer objetivo estratégico de la programación canadiense 2005-2010, se puso en marcha el Programa de Intercambio de Conocimientos para la Promoción de la Equidad (PIPE). Cuenta con un presupuesto para los 5 años de 20 millones de dólares y se basa en el intercambio de conocimientos en las áreas de gobernanza, salud y mundo del trabajo. Existen cuatro ventanas que permiten la atención a proyectos de corto, medio y largo plazo, proyectos para la multiplicación y la diseminación de la equidad, proyectos de género y etnia e iniciativas trilaterales.

III. LA COOPERACIÓN MULTILATERAL PARA EL DESARROLLO

Junto a las instituciones financieras multilaterales, destacadamente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), existen aproximadamente unas 20 agencias internacionales vinculadas al sistema de Naciones Unidas, de carácter no financiero, y al sistema interamericano (Organización de Estados Americanos, a través de su Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo —AICD—, la Organización Panamericana para la Salud y el Instituto Interamericano para la Agricultura) que actúan sobre el terreno en Brasil. Otros socios de Brasil en la cooperación multilateral son la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Esta diversidad de fuentes multilaterales de cooperación, a las que deben añadirse las contribuciones de la Comisión Europea, demanda esfuerzos más amplios de coordinación. El gobierno brasileño no ha conseguido aún realizar un proceso formal de coordinación entre las fuentes, algo en la línea de los *Sector Wide Approaches SWAps* —programas sectoriales—. En contrapartida, las autoridades brasileñas han preferido confiar al Plan Plurianual (PPA) la base de esa coordinación. El Plan Plurianual es un instrumento de planificación participativa y una obligación constitucional que la Unión Federal, los Estados y los

Ayuntamientos deben elaborar en el primer año de su gobierno, con validez hasta el primer año del siguiente gobierno. El PPA 2004-2007, actualmente en vigor, contiene la estrategia de desarrollo del país y se articula en torno a 3 megaobjetivos, que abordan cinco dimensiones diferentes. A su vez, los tres megaobjetivos se dividen en 30 desafíos. Para enfrentar esos desafíos, el gobierno enumera 374 programas que contienen 4.300 acciones o proyectos, muchos de los cuales están orientados a la lucha contra la pobreza, al desarrollo social y la protección de los sectores más vulnerables. Durante el año 2007 se está elaborando el PPA 2008-2011, que girará en torno a dos ejes principales: el crecimiento económico con inclusión social, a partir del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), y la Educación con base en un Plan de Desarrollo.

III.1. *Las instituciones financieras multilaterales*

- *Banco Mundial (BM)*

El Grupo Banco Mundial actúa en Brasil desde 1949 a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y de la Corporación Financiera Internacional, y hoy es el responsable del 12% de las inversiones públicas en el país. El Banco comenzó concentrando sus actividades en la financiación de proyectos de infraestructura. El perfil de su trabajo en Brasil ha cambiado sustancialmente en los últimos años, convirtiéndose en un socio de los gobiernos en programas dirigidos a la población, la educación, la protección de las selvas tropicales y la asistencia financiera y técnica para reformas administrativas. Si entre 1995 y 1998 los programas sociales financiados por el BM representaban apenas el 13% de sus préstamos, entre 1999 y 2002 la meta de construir capital humano ha supuesto el 44% del total de sus créditos.

La actuación del BM en Brasil ha sido destacada en el campo de la ayuda económica en lo referente a la preservación medioambiental. El BM fue la primera institución internacional que estableció políticas explícitas de limitaciones de los riesgos ambientales en los proyectos que financia. En la década de los noventa, el gobierno brasileño recibió dos programas de ayuda económica bajo el liderazgo del BM: el Programa Nacional de Medio Ambiente (PNMA), al que se destinaron 17 millones de US$ y el Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales brasileños (PPG7), que ha sido el instrumento más importante en las actividades de cooperación para la preservación ambiental.

- *Estrategia Asistencia País (EAP)*

La EAP, diseñada a partir de un proceso participativo de consultas a los diferentes niveles de gobierno, a la sociedad civil, al sector privado y a la comunidad internacional, coincide con el ciclo administrativo nacional y de los estados

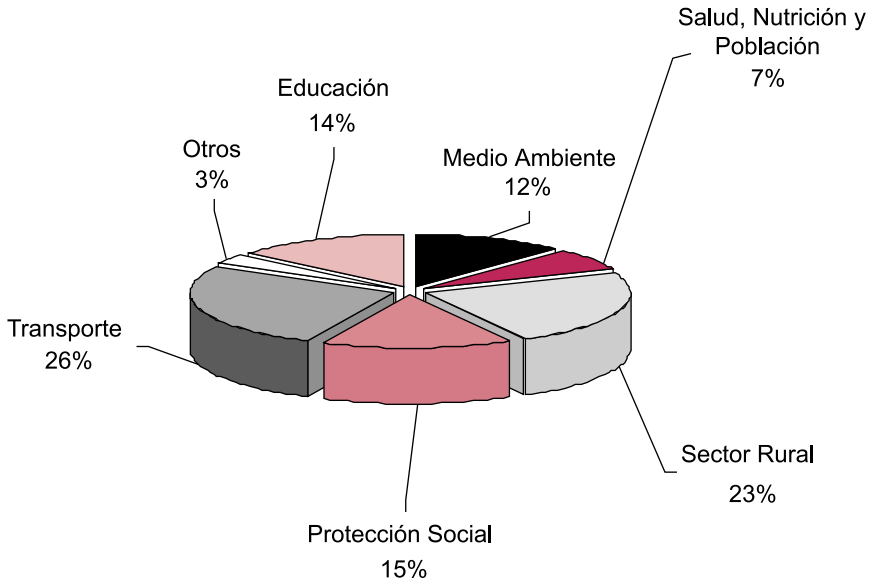
regionales. La estrategia está basada en el Plan Plurianual (PPA) del gobierno federal, que fue publicado en septiembre de 2003. También incorpora evaluaciones de la EAP 2000-2003 y está vinculada a los ODM. La EAP abarca el periodo 2004-2007 y está basada en la consecución de tres objetivos: la equidad, la sostenibilidad y la competitividad. La EAP adopta un abordaje sistémico con vínculos para la creación de sinergias con otros programas. Sus principales características son:

— Continuidad del papel relevante de los préstamos con base en políticas y asistencia técnica para ofrecer apoyo a las reformas sistémicas emprendidas por el gobierno brasileño.
— Nuevos programas sectoriales (SWAps) con ejemplos en la asistencia social, la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo y la vivienda.
— Abordaje integrado de apoyo a estrategias de desarrollo multisectorial, rural y urbano en los niveles regional y municipal.
— Continuidad de un programa de actividades analíticas y de consultoría.
— Consolidación del compromiso con el Nordeste del país y más atención al Norte, áreas más pobres, combinándolo con el esfuerzo por el fortalecimiento de la capacidad institucional.
— Fuerte apoyo selectivo al sector privado.

La EAP contempla una cartera de proyectos que totaliza una financiación entre 6.000 y 7.500 millones de US$. El Banco Mundial financia actualmente 48 proyectos en Brasil. Según el informe de seguimiento de la EAP, de mayo de 2006, de los 4.500 millones de US$ comprometidos sólo 3.115 millones fueron desembolsados. En marzo de 2006 fueron aprobados 21 nuevos proyectos por un total de 3.405 millones de US$. El Banco Mundial se encuentra presente a través de sus proyectos en la práctica totalidad de los Estados brasileños y viene ofreciendo apoyo al gobierno federal en auxilio técnico para perfeccionar el Catastro Unificado de Beneficiados por el programa Bolsa Familia, así como los sistemas de información y control, persiguiendo la mayor eficacia y eficiencia en el programa y su expansión a las áreas metropolitanas. En conjunto, el programa Bolsa Familia ha recibido créditos del BM por valor de 572 millones de US$.

Fue especialmente importante en el diseño de la EAP (2004-2007) la interlocución del Banco Mundial con la sociedad civil brasileña que incluyó al Consejo de Desarrollo Económico y Social, representantes de ONG, sindicatos, asociaciones de jóvenes, comunidad académica, parlamentarios, sector privado y grupos religiosos. Estos grupos sociales también son socios del Banco Mundial y del gobierno brasileño en la ejecución de diversos proyectos. Un ejemplo interesante son los nueve Proyectos de Combate a la Pobreza Rural en el Nordeste que adoptan un abordaje comunitario en el que las asociaciones locales deciden sobre sus necesidades de inversión más urgentes.

GRÁFICO 5. *Sectores de asistencia del Banco Mundial a Brasil*



Fuente: Banco Mundial (2005).

En el sector ambiental, el Proyecto de Áreas Protegidas de Amazonia cuenta con la cooperación de ONG brasileñas y de la comunidad científica y académica, lográndose así la descentralización de la gestión ambiental y el incentivo a la financiación del sector privado para la administración de las áreas protegidas.

Finalmente, como elemento relevante en el logro de una mayor coordinación en el trabajo de la comunidad de donantes en Brasil, debe reseñarse el esfuerzo del Banco Mundial liderando un proceso de colaboración con el BID y el PNUD. Con el BID se han establecido grupos de trabajo para estudiar cómo los dos bancos de desarrollo pueden compartir sus conocimientos, a partir de sus ventajas comparativas, con especial atención en las posibilidades de cooperación en los programas sectoriales (SWAps). Con el PNUD y el sistema de Naciones Unidas, así como con donantes bilaterales, existen contactos permanentes, por ejemplo, en todo lo referente al PPG-7. Además, varias agencias bilaterales adoptan estrategias explícitas que son complementarias a las del Banco Mundial.

- *El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

El objetivo estratégico del BID en Brasil es cooperar con los esfuerzos guberna-

mentales para alcanzar el crecimiento económico con estabilidad, reduciendo las desigualdades y la pobreza. Con este objetivo el BID desembolsó 1.100 millones de US$ en el año 2003. El banco formuló una estrategia para el periodo 2004-2007, que comprende tres objetivos generales:

a) Promover el crecimiento sustentado, estable y ambientalmente sostenible.
b) Reducir la pobreza, promover la inclusión social y lograr una mayor igualdad social y regional.
c) Apoyar el fortalecimiento institucional, promover la democracia y la participación de los ciudadanos.

La cartera activa del BID en Brasil incluye 51 operaciones de crédito con entidades del sector público, representando compromisos del orden de 8.500 millones de dólares. Adicionalmente, el BID financió 16 operaciones de crédito con entidades del sector privado (totalizando un montante de 725 millones de dólares), 35 proyectos de cooperación técnica (por un total de 20 millones de dólares), 21 operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (totalizando 29 millones de dólares) y 3 programas de Empresariado social (por un valor de 1,2 millones de dólares). Anualmente, el BID tiene un volumen de compromisos en Brasil semejante al del BM (unos 1.500 millones de US$).

Los préstamos del Banco se dirigen a la competitividad económica (15 operaciones y 38,6% de los recursos) y a los sectores sociales (21 operaciones y 32,7% de

Canales básicos de financiación del BID en Brasil

1. Mayor apoyo al aumento de los flujos de recursos para el país, proporcionado por operaciones con el gobierno federal y los bancos de desarrollo, por medio de préstamos de cantidades que estén de acuerdo a las metas de restricción de gastos.
2. Proyectos de inversión tradicionales para el gobierno federal, centrados en programas en los sectores sociales, de modernización del Estado y de obras de infraestructura productiva.
3. Financiación de gobiernos subnacionales (Estados y Municipios), con garantía del gobierno federal, dependiendo de la capacidad de los tomadores de los préstamos para endeudarse.
4. Financiación directa al sector privado, que puede ser extendida dependiendo del progreso hecho en las nuevas iniciativas nacionales de Asociaciones o Partenariado Público-Privado (PPP).

Fuente: Estrategia del BID para Brasil (2004-2007).

El BID y el Partenariado Público-Privado (PPP)

El aumento de las inversiones en infraestructura en sectores como la energía eléctrica, el petróleo, transportes, saneamiento básico, comunicaciones y vías fluviales es un elemento central para conseguir un proceso de crecimiento sostenido en Brasil.

Respondiendo a este desafío el gobierno federal envió en 2004, al Congreso Nacional, el proyecto de ley del Partenariado Público-Privado, que flexibiliza la participación del sector privado en la inversión en infraestructura en iniciativas que sean realizadas en conjunto con el sector público por periodos de hasta 35 años de duración. El objetivo del proyecto es aumentar los niveles de inversión y la obtención de ganancias en eficiencia en la construcción, administración y calidad de los servicios prestados.

Para la constitución de un PPP, el gobierno debe aprobar un acuerdo con el sector privado por medio de un contrato de largo plazo que establezca la participación del sector privado en la financiación de una inversión pública y su compromiso activo en la elaboración, construcción y operación del proyecto.

El BID ve como prometedora su participación, junto al Banco Nacional de Desarrollo y otros actores importantes del mercado de capitales, en la financiación del PPP.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

los recursos). Las operaciones están geográficamente concentradas en el Sudeste (22,1% de los recursos) y Nordeste del país (17,3%). Existe una variedad de tomadores de préstamos (con una media de 168 millones de US$) y de unidades ejecutoras (gobierno federal, poder legislativo, gobiernos estaduales, municipios, empresas y bancos públicos, órganos judiciales y empresas privadas). Las entidades subnacionales son responsables por el 41,2% del valor de la cartera del BID, mientras que hay un 18,1% que son intermediados por el gobierno federal y los bancos de desarrollo.

La acción del BID en Brasil en el periodo 2004-2007 se define como una respuesta a las prioridades establecidas por el país, identificando los componentes del Plano Plurianual (PPA) más apropiados para aplicar las capacidades y ventajas comparativas de la institución. Así, de acuerdo al PPA del gobierno brasileño y para lograr el cumplimiento de los tres objetivos establecidos, el BID decidió concentrar su cooperación con Brasil en cuatro áreas.

Persiguiendo el objetivo del crecimiento, el énfasis se coloca en la productivi-

dad de las pequeñas y las medianas empresas con prioridad para el uso del modelo del Partenariado Público-Privado (PPP). Procurando el objetivo de la pobreza y la equidad, las acciones se orientan al apoyo a los programas de distribución de renta condicionados del gobierno federal, destacadamente el programa Bolsa Familia. Se integran además las acciones de mejora de las condiciones de vida y eficiencia en las ciudades, el combate a la pobreza urbana, y las mejoras en la habitabilidad, eficiencia y calidad ambiental de las urbes. Pensando en el objetivo institucional, se trabaja en el apoyo a los gobiernos subnacionales, en la modernización del Estado y en el fortalecimiento de las instituciones.

Además de esas cuatro áreas de acción estratégica, se atribuye prioridad a algunos temas transversales como la integración, el medio ambiente y la reducción de las desigualdades regionales, de género y raciales. En el capítulo integración, el BID ofrece su apoyo a la integración regional en materia de infraestructura física en áreas como transporte, telecomunicaciones, mercados energéticos y financiación de obras binacionales ejecutadas en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

En el capítulo específico de pobreza, equidad y capital humano, las iniciativas dirigidas a la reducción de la pobreza y de las desigualdades constituyen una prioridad central del BID. El Banco está apoyando las iniciativas del gobierno federal en proyectos de inversión en educación y salud, en acciones de seguimiento y evaluación de las políticas sociales, en los ámbitos federal (Bolsa Familia) y de los estados, en acciones de apoyo a la educación técnica y profesional, en el alivio de la pobreza rural y la consolidación de las comunidades asentadas y, de forma destacada, en los programas de transferencia de renta para familias pobres.

III.2. *Las instituciones no financieras multilaterales*

• *Las agencias de Naciones Unidas*

Cuantitativamente la aportación del sistema de Naciones Unidas a la cooperación para el desarrollo en Brasil representa una proporción muy pequeña de la AOD recibida. Es desde la perspectiva cualitativa, por el valor de sus intervenciones estratégicas vinculadas al diálogo de políticas y al trabajo de *advocacy*, que la presencia de la ONU en Brasil es relevante. El *United Nations Development Framework (UNDAF) 2002-2006 Brazil*, adoptó una serie de estrategias de cooperación centradas en el fortalecimiento de la colaboración con el gobierno y las ONG, incluyendo el sector privado y los medios de comunicación, diálogo de políticas y *advocacy* en materia de metas internacionales de desarrollo, capacitando para el desarrollo a

los diferentes niveles de gobierno, especialmente en el uso de metodologías e instrumentos para intervenciones focalizadas, monitoreo y evaluación de programas sociales, reproducción y diseminación de prácticas innovadoras tales como instrumentos de cooperación horizontal y una estrategia de comunicación conjunta usando las nuevas tecnologías de la información para consolidar el trabajo de la ONU en el país.

El UNDAF es elaborado a partir del *Common Country Assessment* (CCA), una evaluación conjunta que repasa el anterior programa destacando las lecciones aprendidas, estableciendo un sistema de prioridades. También se definen los indicadores, definiciones y descripciones que se emplearán en la evaluación del programa. Las áreas focales de actuación de las agencias de la ONU durante este periodo, siempre alineadas con las prioridades nacionales y con las metas internacionales de desarrollo, fueron establecidas llevando en cuenta las competencias de cada agencia, su historia y sus ventajas. Así se definieron cuatro áreas (reducción de las múltiples desigualdades, gobernanza, desarrollo medioambiental sostenible, incremento de la protección de los Derechos Humanos). Para cada área fueron establecidas metas concretas.

Una de las principales aportaciones de la UNDAF 2002-2006 fue la decisión de las agencias de Naciones Unidas en Brasil de armonizar el ciclo de sus programas a partir de 2002, con la finalidad de maximizar y racionalizar su contribución al proceso nacional de desarrollo. Al mismo tiempo, el UNDAF enfatizó la necesidad de coordinar las políticas y programas de la ONU. Tanto UNICEF como PNUD y UNIFEM, tres de las principales agencias en el país, ajustaron su ciclo de programas para cumplir con la determinación del UNDAF.

En agosto de 2005 fue dado a conocer un documento de evaluación conjunta sobre los desafíos y potencialidades de Brasil y sus necesidades en términos de cooperación, así como los ámbitos donde la ONU podría ayudar al país a superar los obstáculos a su desarrollo [7]. Este análisis se integró en el contexto de los esfuerzos de la comunidad internacional para lograr el cumplimiento de los ODM y en los progresos experimentados por Brasil. Los esfuerzos de las agencias de Naciones Unidas que operan en Brasil, en el periodo 2007-2011, se concentran en 5 cuestiones clave:

1. La promoción del acceso equitativo a los servicios públicos asegurando que aquellos que enfrentan limitaciones en la realización de sus derechos gocen de acceso, calidad, participación y control social.
2. La garantía de equidad de género y raza incorporándolas en las políti-

[7] Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007-2011), Brasil, disponible en http://www.pnud.org.br.

METAS DEL UNDAF BRASIL 2002-2006

Área 1: Reducción de las desigualdades

Metas: Progreso en la distribución de renta y en la reducción de la pobreza; promoción de la igualdad de género y raza; eliminación de todas las formas de discriminación; acceso universal a una nutrición de calidad y a los servicios de salud; garantizar el acceso al conocimiento y a la tecnología.

Área 2: Gobernanza

Metas: Fortalecimiento del sector público para garantizar un desarrollo sustentable y una inserción competitiva de la economía nacional en los mercados internacionales; Fortalecimiento de la participación local y de las capacidades de estados y municipios para una administración eficiente.

Área 3: Desarrollo Ambiental

Metas: Estrategias para el desarrollo sostenible que impacten en la reducción de la pobreza y la exclusión social; sostenibilidad de la selva amazónica y protección de la biodiversidad a través del fortalecimiento de la planificación local y su ejecución; control y reversión de la desertificación del Nordeste; conservación de las fuentes de energía; mejora del ambiente urbano y provisión de protección a los pobres.

Área 4: Protección de los Derechos Humanos

Metas: Aumentar el acceso de los sectores y los grupos marginales a la justicia; eliminar todas las formas de abuso, violencia y la explotación de mujeres y niños.

Fuente: United Nations Development Framework, 2002-2006. Brasil.

cas, mejorando la participación y buscando un acceso igual a la educación, la salud o el trabajo decente.

3. La reducción de la vulnerabilidad a la violencia, en vista de la necesidad de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de vivir sin riesgo de violación de la propia vida, libertad, integridad física y propiedad.
4. La promoción de políticas transparentes y los derechos humanos para fomentar la gobernanza en todos los niveles, enfrentando los escollos al ejercicio de la ciudadanía plena.
5. El apoyo al desarrollo económico más sostenible que significa emplear los recursos disponibles eficiente-

mente y de modo sostenible, aumentando la capacidad de priorizar los gastos sociales y ambientales.

La Agenda de Naciones Unidas en Brasil se orienta a la reducción de la desigualdad —entre ricos y pobres, hombres y mujeres, blancos y negros y entre regiones— lo que constituye aún una característica nacional central. En el documento mencionado se recomienda «repensar los lugares de intervención estratégica del Sistema de Naciones Unidas, a la luz de los cambios en los papeles, de la ejecución nacional, de los diferentes acuerdos de financiación y de las nuevas demandas de gobierno con el objetivo de que la ONU continúe desempeñando un rol claro y sustantivo en el país».

- *El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

Entre las diferentes agencias vinculadas a Naciones Unidas, el PNUD tiene un papel destacado en Brasil. El PNUD está presente en Brasil desde hace más de 40 años, pero no fue hasta 1972 cuando se elaboró el primer programa quinquenal para el país (1972-1976). Hasta comienzos de la década de los ochenta el énfasis de los programas y proyectos del PNUD en Brasil fue la asistencia técnica, en sintonía con las prioridades estratégicas nacionales que se centraban en las áreas de ciencia y tecnología, recursos humanos, agricultura y abastecimiento, y universidades. Hubo una fuerte tendencia a desarrollar proyectos que contemplasen la transmisión de conocimientos a través de las visitas de técnicos de alto nivel en los campos de la aviación civil, telecomunicaciones, tecnología industrial, normas técnicas, etc. Igualmente se priorizó la capacitación de técnicos brasileños que llevaron sus conocimientos a otros países de América Latina y África. Las razones de estas tendencias se encuentran en el brote desarrollista de Brasil y en un proceso de industrialización acelerado que desembocó en el llamado «milagro brasileño».

En la década de los ochenta, la dimensión social se incorporó a las metas de desarrollo económico y la modalidad de asistencia técnica cedió espacio a la cooperación técnica que otorgaba a los gobiernos mayor responsabilidad sobre la ejecución y el control de los proyectos de cooperación internacional. Desde la perspectiva de los actores, la cooperación del PNUD comenzó a contemplar la participación de las agencias regionales de desarrollo y de las ONG. En los años noventa, la *parceria* del PNUD con Brasil evolucionó hacia el concepto de cooperación para el desarrollo: Brasil se hace responsable de la financiación y ejecución de sus proyectos y el PNUD agrega su imparcialidad e independencia, acceso a soluciones y experiencias de otros países, capacidad de diálogo y articulación y liderazgo en la organización de reuniones internacionales para la discusión de problemas globales.

Entre 1972 y 1996, el PNUD y Brasil implementaron cinco programas quinquenales de cooperación. Los dos primeros Programas Brasil-PNUD (1972-1976 y 1977-1981) fueron financiados con recursos propios del PNUD por un valor de 30 millones de dólares para cada programa. A partir de entonces los tres siguientes programas quinquenales sufrieron una reducción del 50% en los recursos aportados por el PNUD. Esta reducción de las contribuciones del PNUD viene aumentando en los últimos años, a partir del primer *Country Cooperation Framework for Brazil (1997-2001)*, tendencia que se confirma en el programa (2002-2006). Una de las principales áreas de actuación del PNUD en Brasil es el seguimiento y medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH se ha convertido en Brasil en un instrumento habitual en la formulación de las políticas sociales y contribuye al establecimiento de metas y prioridades gubernamentales de forma objetiva. Además el PNUD proporciona herramientas metodológicas que permiten un trabajo de las administraciones nacionales más enfocado hacia los sectores sociales más vulnerables. En 1998, el PNUD presentó el primer Atlas del Desarrollo Humano en Brasil, un conjunto de indicadores con referencias geográficas que permitió establecer diagnósticos inéditos sobre Brasil, sus regiones, estados y municipios.

A partir de 2001, el esfuerzo del PNUD fue la desagregación del IDH analizando núcleos comunitarios, barrios y municipios brasileños. Fue exactamente uno de estos instrumentos, el Indicador de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M), que constituyó la base empírica que ha permitido fundamentar uno de los Informes de Desarrollo Humano que más impacto han tenido en Brasil. En efecto, el Informe del PNUD-Brasil del año 2005 abordó el espinoso tema del racismo, la pobreza y la violencia. Los datos derrumbaban el mito de la «democracia racial», una construcción sociológica basada en la obra de Gilberto Freire y sus seguidores, que defendía que la mezcla de razas fue la manera encontrada por el país para tornar viable la convivencia pacífica y armoniosa entre blancos, negros e indios. Un escenario idealizado de la historia y la vida social brasileña que diseñaba un panorama agradable y simétrico. El Informe del PNUD demuestra la existencia de «dos brasiles», uno blanco y uno negro. Si decidiesen formar dos naciones separadas, el Brasil blanco tendría un IDH superior a 0,800 (44º lugar en el ranking mundial). El Brasil negro presentaría un IDH medio entre 0,500 y 0,799 (105º posición mundial). Regionalmente, los blancos de la región Sur-Sudeste, tendrían un IDH de 0,833. Los negros de la región Nordeste apenas llegarían al 0,652. De esta forma una combinación perversa de desigualdad racial y regional configura un panorama explicativo de la concentración de la pobreza y de la riqueza y de sus causas.

Desde final de la década de los noventa el PNUD ha preferido concentrar sus ac-

tividades en la creación de redes de conocimiento que conectasen experiencias de desarrollo en el mundo. El PNUD cumple mejor con su papel de catalizador de los actores nacionales que participan en el proceso de desarrollo. En esta línea se encuentran los acuerdos de cooperación establecidos por el organismo con Estados, Alcaldías, ONG y el sector privado. Con motivo de la declaración de los ODM, el PNUD ha volcado todos sus esfuerzos a su difusión y a influir en las políticas públicas con el objetivo de que Brasil alcance las metas establecidas para 2015. Una muestra de este trabajo es la proliferación de informes municipales y estaduales sobre el cumplimiento de los ODM.

En cuanto a los aspectos operativos de su actuación en Brasil, el instrumento de planificación de las estrategias, objetivos y actividades del PNUD es el *Country Cooperation Framework 2002-2006* (CCF). En este documento se reflejan las prioridades del Plan Plurianual del gobierno brasileño, contemplando las áreas en las que el PNUD, dentro de los límites de su mandato, presenta una clara ventaja comparativa. Los principales objetivos definidos en el CCF 2002-2006 son contribuir a la mejora de la focalización de las políticas sociales usando el enfoque de Desarrollo Humano Sustentable (DHS), reducir la pobreza y conseguir el aumento de la inclusión social, desarrollar la capacidad para una gobernanza sostenible y mejorar la gestión de los recursos del medio ambiente y del desarrollo energético. Las previsiones de recursos propios del PNUD para Brasil para el periodo cubierto por el CCF 2002-2006, incluyendo los diferentes fondos multilaterales administrados por el organismo, sumaron la modesta cifra de 9 millones de US$. Su presupuesto para Brasil ascendió a 674 millones de dólares como consecuencia de un particular mecanismo de financiación por el que el gobierno brasileño «comparte» los costes por un valor de 665 millones de dólares. Los términos concretos de la asociación entre el gobierno brasileño y el PNUD son fijados a través de un documento llamado PRODOC, en el que se describen los cambios perseguidos en términos de productos, resultados específicos y actividades, detallando las previsiones presupuestarias y el cronograma.

- *La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil*

La Organización Internacional del Trabajo actúa en Brasil desde 1950. Su área de concentración es la implementación de programas, proyectos y actividades por medio de la cooperación técnica, persiguiendo el perfeccionamiento de las normas y de las relaciones de trabajo, de las políticas públicas, programas de empleo, formación y de protección social. Actualmente ejecuta una variedad de programas, proyectos y actividades de información, investigaciones, estudios y acciones de cooperación técnica realizadas por varios departamentos y servicios

Los 8 programas infocus de la OIT en Brasil

1. Promoción de la Declaración de la OIT
2. Erradicación del trabajo infantil
3. Inversión en conocimientos teóricos y prácticos sobre empleo
4. Intensificación del empleo mediante la creación de pequeñas empresas
5. Respuesta a crisis y reconstrucción
6. Seguridad social y económica en el siglo XXI
7. Trabajo sin riesgo
8. Diálogo social. Derecho del trabajo y administración del trabajo

técnicos, por intermedio de los Programas InFocus y los Programas Especiales coordinados por la oficina central de la OIT, por la red de oficinas regionales, por las oficinas de área (Brasil) y por profesionales técnicos multidisciplinares de apoyo.

Los programas de la OIT están fundados en cuatro objetivos estratégicos:

1. Promover los principios fundamentales y derechos del trabajo por intermedio de un sistema de supervisión y de aplicación de normas.
2. Promocionar mejores oportunidades de empleo/renta para mujeres y hombres en condiciones de libre elección, de no discriminación y de dignidad.
3. Aumentar la amplitud y la eficacia de la protección social.
4. Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

La oficina OIT/Brasil desarrolla proyectos que pretenden sumar las potencialidades internas ya existentes y estimular la creación de otras acciones que promuevan nuevas prácticas efectivas. Desde 2002, la OIT desarrolla en Brasil el Proyecto de Cooperación Técnica para el Combate al Trabajo Esclavo, proponiendo la concienciación del gobierno sobre la necesidad de promover la Declaración de la OIT, de diseminar la idea de que esos principios aportarán desarrollo, igualdad y democracia y de incentivar políticas que hagan efectivos estos principios y derechos. Para alcanzar esos propósitos, la OIT/Brasil colabora con los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil.

A lo largo de los cuatro años de ejecución del proyecto, se pueden verificar resultados efectivos. Desde 2003, el gobierno federal puso en marcha el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Forzado, con 76 metas de corto, medio y largo plazo que orientan las acciones para el periodo 2003-2006. Ese Plan con

Los 6 elementos del proyecto de combate al trabajo esclavo

1. Creación para el Ministerio de Trabajo y Empleo de una base de datos sobre trabajo en condiciones de esclavitud
2. Impulso de campañas nacionales y regionales contra el trabajo esclavo
3. Iniciación de un plan nacional para la erradicación del trabajo en condiciones de esclavitud, que incluya medidas destinadas a procesar a los delincuentes, prevenir esos delitos y rehabilitar a las víctimas
4. Desarrollo de la capacidad de las entidades encargadas de perseguir a quienes incurren en delitos de trabajo en condiciones de esclavitud (principalmente la Fiscalía Federal del Trabajo, el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Policía Federal), así como de los sindicatos y ONG
5. Fortalecimiento de la Unidad Móvil de Inspección
6. Programas experimentales para la rehabilitación de trabajadores en condiciones de esclavitud, principalmente mediante actividades de generación de ingresos, fomento de capacidad y asistencia jurídica

acciones integradas ya permitió, sólo en 2003, la realización de más denuncias contra acusados de la práctica de trabajo esclavo que en todos los diez años anteriores, así como un récord en el rescate de trabajadores esclavizados, especialmente en grandes haciendas y explotaciones ganaderas.

- *El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)*

El Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC por sus siglas en inglés) fue uno de los instrumentos de cooperación de la OIT que más articuló, movilizó y legitimó las iniciativas nacionales de combate al trabajo infantil. En Brasil, el «Programa de Erradicação do Trabalho Infantil» (PETI) es un proyecto del gobierno brasileño, creado en 1996, inicialmente para evitar el trabajo infantil en el Estado de Mato Grosso do Sul, hoy ampliado a todos los estados brasileños. Se trata de uno de los programas del gobierno federal más importantes para la reducción de vulnerabilidades, transferencia de renta y combate a las peores formas de trabajo infantil, una vez que pretende erradicarlas a través de la transferencia directa de renta del gobierno a las familias de niños (entre 7 y 15 años) que trabajan en ayuda del presupuesto de su hogar. Las peores formas de trabajo infantil están contenidas en un decreto del Ministerio de Trabajo y son aquellas actividades desarrolladas por niños en carbonerías, fábricas de ladrillos, corte de caña de azúcar, plantaciones de tabaco y reciclado de basuras.

Ese programa está coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y actúa en todos los Estados de la Unión y en grande parte de los municipios brasileños. El PETI concede una ayuda a las familias de esos niños en sustitución de la renta que ingresarían en sus casas. Prevé, todavía, la transferencia de recursos a los municipios para que las familias inscritas sean contempladas con acciones de ampliación y generación de renta. En contrapartida, las familias tienen que matricular a sus hijos en la escuela y deben garantizar su asistencia mínima a un 75% del periodo total, la retirada definitiva de los niños menores de 16 años del trabajo, la participación de las familias en las acciones socioeducativas y de ampliación de generación de renta que les sean ofrecidas y las acciones de control que sean ejecutadas por las Municipalidades. El éxito del programa PETI en Brasil se traduce en mayores índices de reducción del número absoluto de niños explotados en el trabajo formal. Gracias al PETI, entre otros factores, la tasa neta de escolarización del grupo de 7 a 14 años de edad aumentó al 96%, cuando en 1991 era del 86%; en 2004 sólo un 2,9% no asistía a la escuela. Prácticamente se ha alcanzado el objetivo de una educación primaria universal conforme a lo establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto a su vez ha generado una fuerte demanda de educación secundaria pues las tasas de crecimiento de la escolarización aumentaron un 10% anual a partir de 1995, crecimiento que quizás no tenga precedentes en ningún otro país. El papel de la cooperación internacional también ha sido decisivo en el éxito del PETI. No obstante, las ayudas económicas han sido modestas. Entre 1992 y 2006, fueron asignados en Brasil, por medio del PETI, cerca de 15 millones de dólares en recursos provenientes de Alemania, Noruega, Reino Unido, España y Estados Unidos. La creación de sinergias entre esta red de instituciones y la cooperación española en Brasil puede abrir nuevas puertas y facilitar el camino para la imbricación de nuestra cooperación con los esfuerzos de la sociedad civil brasileña y de la comunidad internacional.

- *Programas para el combate a la explotación sexual con fines comerciales*

Este programa de la OIT es uno de los que más debería llamar la atención de la cooperación hispano-brasileña, en función de la trágica realidad existente de redes criminales que trafican con mujeres brasileñas, con destino a los prostíbulos y clubes de carretera de toda Europa, pero muy destacadamente de España. El problema está presente en la agenda de las relaciones bilaterales. Se hace necesario un trabajo social de las propias autoridades brasileñas, fortalecer la cooperación policial y judicial bilateral, tal y como se contempla en el Plan de Asociación Estratégica, e impulsar proyectos y programas de cooperación que apoyen especialmente a las víctimas. Entre los años 2004 y 2006

dentro de la temática de combate al tráfico de mujeres y niñas se desarrolló el «Proyecto de Fortalecimiento de las Estrategias de Enfrentamiento al Tráfico de Mujeres y Niños en Brasil», buscando crear nuevas prácticas de prevención a la trata para fines de explotación sexual hacia Europa y Estados Unidos, estableciendo una metodología de rehabilitación y repatriación de las víctimas rescatadas.

III.3. *La Unión Europea*

La Unión Europea es uno de los principales donantes de ayuda multilateral en Brasil. Esta cooperación se ha canalizado bilateralmente, a través del Acuerdo Marco de Cooperación UE-Brasil, firmado en 1992, subregionalmente mediante el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y el MERCOSUR, de 1995 y regionalmente a través del reglamento de la UE PVD/ALA. También deben añadirse los programas específicos de cooperación descentralizada de la UE de los que Brasil también es beneficiario. En este apartado nos vamos a concentrar específicamente en la cooperación canalizada a través de la Comisión Europea.

Junto a los diferentes acuerdos de cooperación, el instrumento de programación de la cooperación de la UE en Brasil está constituido por el *Country Strategy Paper 2001-2006*, o Documento de Estrategia País, y su programa indicativo nacional (2002-2006). Una vez se elabora este marco de programación se firma un memorando de entendimiento entre la Comisión y el gobierno de Brasil, donde se definen las orientaciones plurianuales para la ejecución de la cooperación comunitaria. Las previsiones presupuestarias de la cooperación de la UE en Brasil para este periodo fueron de 64 millones de euros, distribuidos en 51 millones (el 79,7%) para proyectos en las tres áreas focales de la cooperación, 30 millones de euros para el desarrollo económico y del sistema nacional de ciencia y tecnología (46,9%), 15 millones para desarrollo social (23,4%) y 6 millones (9,4%) para protección medioambiental. Los restantes 13 millones de euros (20,3%) están destinados a tres proyectos en el ámbito de la Administración Pública y de la promoción de los Derechos Humanos. Considerando los desembolsos efectuados por la UE en programas multilaterales desarrollados en Brasil, en el año 2001, la cooperación del bloque alcanzaba los 210 millones de euros.

En la modalidad de cooperación descentralizada y regional de la UE, Brasil ha aumentado su participación en los últimos años. La cooperación descentralizada abarca contratos de subvención para la financiación de proyectos entre la Comisión y terceras entidades que pueden ser europeas, brasileñas u organizaciones internacionales. En este capítulo la UE ha cofinanciado desde 1994 un total de 103 proyectos con ONG, contribuyendo con 50 millones de euros. En la actualidad se encuentran en

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA UE EN BRASIL (2002-2006)

Sector: Administración Pública

— Apoyo institucional a la Secretaría de Estado de Derechos Humanos
— Apoyo a la modernización del aparato del Estado
— Asistencia técnica a la Escuela Superior de Administración de la Hacienda

Sector: Cooperación Económica y Comercial

— Cooperación en el dominio de la sociedad de la información UE-Brasil
— Promoción de las Eurocámaras
— Apoyo a la Secretaría de Empleo del Gobierno del Estado de São Paulo
— Aspectos sanitarios en las exportaciones hacia la UE

Sector: Desarrollo Social

— Promoción de la artesanía y el desarrollo sostenible
— Programa de desarrollo comunitario en las *favelas* de Río de Janeiro
— Desarrollo rural y desarrollo social

Sector: Ciencia y Tecnología

— Red de centros tecnológicos

Sector: Medio Ambiente

— Acciones integradas o en apoyo del PPG7

Fuente: Elaboración propia con base en memorando de entendimiento UE-Brasil.

ejecución 37 proyectos entre ONG europeas y locales, con contribuciones de la UE por valor de 24 millones de euros. En la cooperación regional destaca la participación brasileña en programas de cooperación universitaria como el ALFA II (Brasil participa con 208 proyectos con más de 50 instituciones universitarias brasileñas implicadas) y el programa ALBAN, en el cual 30% de los participantes son estudiantes brasileños. Otros programas como el AL-Invest, @lis y, especialmente, URBAL cuentan con la participación activa de empresas e instituciones de Brasil.

En la elaboración del Documento de Estrategia País (2002-2006) fueron incluidos los resultados de las diferentes evaluaciones realizadas con base en la

ejecución del programa de cooperación UE-Brasil (1998-2002). Las recomendaciones que se efectuaron incidían en la necesidad de tener una perspectiva realista sobre las posibilidades limitadas de la cooperación europea en un país de las dimensiones geográficas, demográficas y económicas de Brasil. Por ello se aconsejaba fortalecer los vínculos de cooperación institucional con los socios gubernamentales y con la sociedad, la adopción de procedimientos claros para superar las barreras burocráticas que atenazaban esta cooperación y la necesidad de considerar la dimensión regional coordinando las políticas de cooperación de la UE en el nivel bilateral con aquellas que se desarrollaban dentro del MERCOSUR. También se apuntaron los éxitos y fracasos de la cooperación europea. Entre los primeros, cumplieron con las expectativas los programas de cooperación horizontal directamente gestionados por la sociedad civil, destacadamente el programa AL-Invest de cooperación empresarial. Igualmente, en el campo de la cooperación social, los resultados del apoyo a proyectos de ONG fueron positivos.

En el terreno de la consolidación de las reformas administrativas se señaló la evolución satisfactoria del apoyo a las instituciones que trabajan en pro de la reforma fiscal en Brasil. Las mismas evaluaciones favorables fueron realizadas de los proyectos de ciencia y tecnología y de protección al medio ambiente. Ya entre los fracasos, la cooperación económica no alcanzó sus objetivos por problemas de financiación, y el grado de coherencia, coordinación y complementariedad de la cooperación europea en Brasil no fue satisfactorio revelando las fuertes contradicciones existentes entre políticas comunes como la comercial o la agrícola y la política de desarrollo comunitaria. Sin embargo, la principal paradoja que apuntaba el documento residía en especificar el tipo y los instrumentos de cooperación específica, selectiva y focalizada que demandaba un país que, como Brasil, tenía una doble cara: por un lado, un PRM con un buen aparato administrativo y un relativo alto nivel de desarrollo económico; por otro lado, como consecuencia de la amplitud de los problemas sociales y de la profundidad de su desigualdad, un país con amplios sectores de la sociedad sumidos en la pobreza.

Exactamente para definir, en estrecha unión con la sociedad y el gobierno brasileño, los caminos futuros de la cooperación de la UE en Brasil, la Comisión Europea inició en 2004, un proceso participativo de preparación del Documento de Orientación Estratégica (DOE) 2007-2013. Este ejercicio de preprogramación ha contado con la incorporación de los resultados del «Encuentro de Reflexión sobre la Cooperación entre Brasil y la UE», celebrado en Recife en 2004, con la presencia de representantes gubernamentales, autoridades locales, miembros de la sociedad civil y otros donantes de la comunidad internacional en el país. Posteriormente, y como *inputs* de este proceso, fueron agregadas

las conclusiones de la Comisión Mixta CE-Brasil, de abril de 2005, y un análisis de la Agencia Brasileña de Cooperación y de los Estados miembros de la UE con representación en Brasilia. Según el DOE, los principales desafíos de la cooperación de la UE en Brasil son la concentración en un número restringido de áreas focales donde la experiencia de la Comisión sea considerable, la identificación de temas que contribuyan a solucionar los problemas de Brasil y favorecer la complementariedad de las intervenciones comunitarias con las de los otros donantes, desde una perspectiva de diferenciación y subsidiariedad.

Las previsiones son que, después de superar un proceso de consultas y revisión del texto final, el DOE pueda ser aprobado en 2007. Sin embargo, el proceso promete ser tortuoso como consecuencia de la propuesta de resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2007, que advierte a la Comisión sobre la extralimitación de sus competencias en el programa indicativo nacional 2007-2010 para Brasil. Además, el Parlamento considera que algunas líneas de acción programadas, que concentran el 70% de los recursos, no responden al objetivo primordial de erradicación de la pobreza y no cumplen los criterios de AOD establecidos por el CAD-OCDE.

Las orientaciones estratégicas para el periodo 2007-2013, apuntan hacia algunos elementos que pueden ser especialmente útiles para el proceso de planificación de la cooperación española en Brasil. Destacamos el convencimiento de la Comisión Europea de que los recursos de la cooperación comunitaria carecen de masa crítica para contribuir con impacto en la resolución de los problemas económicos y sociales del país. Resulta fundamental repensar la cooperación comunitaria y construir un abordaje diferenciado de la cooperación bilateral para, a través de un efecto palanca, multiplicar los efectos directos de las intervenciones. Esto implica partir para un tipo de relación que no sea de donante/beneficiario y sí de relaciones igualitarias y recíprocas de asociación.

El futuro de la cooperación de la UE en Brasil pasa por un mejor conocimiento mutuo y por el intercambio de ideas, prácticas, normas y experiencias. Por otra parte, la consideración de Brasil como un socio europeo en Latinoamérica y en el mundo exige reconocer y actuar en concordancia con el papel brasileño en la provisión de Bienes Públicos Globales, como sucede en el campo de la protección y conservación del medio ambiente. La exploración de otros campos de interés mutuo será vital y, en este sentido, existen tres aspectos centrales que orientarán la cooperación bilateral tales como la cohesión social, la integración regional y el diálogo en el área de políticas públicas. El gobierno brasileño ya ha manifestado su interés en trabajar con la UE en la implementación de acciones de cooperación centra-

das en el intercambio de experiencias en las áreas de planificación territorial, integración regional y modernización de la gestión pública. Brasil desea además contar con el apoyo de especialistas europeos para la elaboración del Plan Plurianual 2008-2011, y estudia la posibilidad de intercambiar opiniones sobre su concepción a la luz de la experiencia europea.

2. NUEVAS JUSTIFICACIONES DE LA AYUDA INTERNACIONAL EN BRASIL

Al margen de las limitaciones y problemas metodológicos que conlleva, la clasificación de países en función de su renta —empleada por el CAD/OCDE y por el Banco Mundial— parece insuficiente para comprender el papel que Brasil juega en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, en su doble vertiente de país receptor de AOD, y de país donante de cooperación técnica en la dimensión Sur-Sur. En este documento se incorporan otros elementos de análisis que amplían los argumentos para mantener la ayuda a Brasil. Entre estos elementos destacamos el papel de Brasil como potencia media, como país proveedor de bienes públicos globales, como país de anclaje en el entorno regional y como Estado que afecta al sistema internacional, especialmente en el campo multilateral.

I. BRASIL COMO POTENCIA MEDIA

El esfuerzo por clasificar dentro del sistema internacional a países como Brasil, India o China no es reciente. En los años setenta, Brasil junto a África del Sur e India fueron considerados potencias regionales, condición que les aseguraba una relevancia internacional adicional. Brasil se encontraba en una posición intermedia en el sistema internacional en relación a sus recursos de poder, con una capacidad de influencia internacional limitada por sus problemas internos. Esta vulnerabilidad le llevaba a desempeñar apenas papeles restringidos y cuidadosamente escogidos que podrían llevarle a asumir iniciativas modestas fuera de su propia región. Se trataba, en otras palabras, de una potencia media, entendida como aquella que, debido a sus dimensiones, sus recursos materiales, su voluntad y capacidad de aceptar responsabilidades, su influencia y su estabilidad, estaba en vías de convertirse en una gran potencia [1].

La actuación internacional de estas potencias medias estaría organizada de acuerdo al principio de la búsqueda de la cooperación como el mejor instrumento para contrarrestar las acciones coercitivas y unilaterales de las grandes potencias, persiguiendo la formación de coaliciones y la articulación de sus intereses en el ámbito multilateral. En el ámbito español, se han definido a las potencias medias como aquellos Estados que, sin reunir todos los elementos para ejercer una hegemonía, disfrutan de capacidad y decisión para la defensa de sus intereses y objetivos en determinados contextos regionales y sectoriales, combinando autonomía y dependencia respecto a las grandes potencias mundiales pero desarrollando una política exterior propia que es impuesta a terceros Estados. Este tipo de países desarrollan una diplomacia activa en ciertas áreas que les reporta ganancias en términos de prestigio internacional [2].

[1] HOLBRAAD, Carsten: *Middle Powers in International Politics*, Londres, Macmillan, 1984, pág. 68.
[2] CALDUCH, Rafael: *Relaciones Internacionales,* Madrid, Ciencias Sociales, 1991.

BRASIL, POTENCIA MEDIA

Datos demográficos y geográficos

- 190 millones de personas. Quinta mayor población del mundo.
- Previsión de alcanzar los 200 millones de habitantes en 2012.
- 8,5 millones de kilómetros cuadrados. Representa el 1,6% de la superficie del globo, más del 20% del continente americano y casi el 48% de América del Sur.
- Sólo Rusia, Canadá, China y EE UU poseen una extensión territorial superior.
- La frontera terrestre brasileña es de 15.719 kilómetros, siendo la mayor con un solo país de 3.126 km, con Bolivia, y la menor de 593 km, con Surinam.
- Brasil limita con diez países, es decir, con todos los de Sudamérica, a excepción de Chile y Ecuador.
- La multiplicidad de vecinos americanos y africanos coloca a Brasil en contacto con una gran variedad de culturas y pueblos.
- La forma compacta, casi triangular de Brasil, contribuyó para la cohesión interna y la preservación de la unidad nacional.
- El límite marítimo es la mitad del terrestre y se extiende sobre el Atlántico Sur con una pequeña parcela, en el territorio de Amapá, sobre el Atlántico Norte.
- A través del Océano Atlántico, Brasil se articula directamente con más de 50 países situados en América, Europa y África. En Brasil los extremos Norte y Sur distan 4.320 kilómetros y entre Este y Oeste, 4.328 kilómetros.
- 4 millones de kilómetros cuadrados de plataforma marítima.

Una versión actualizada de este enfoque ha sido realizada recientemente con énfasis en las capacidades económicas de las potencias medias. Brasil ha sido incluido, conforme a un análisis que ha causado bastante impacto a pesar de sus inconsistencias y a la precariedad de sus fundamentos empíricos, en la lista de los países que forman la sigla BRIC[3]. El estudio de Goldman Sachs, de 2003, señalaba la ascensión de cuatro grandes potencias en el sistema económico multilateral del siglo XXI: Brasil, Rusia, India y China. Los BRIC serían países emergentes con características comunes tales como su enorme tamaño territorial, su gran población, la abundancia de recursos naturales de la que deriva un enorme potencial económico y su extrema heterogeneidad y des-

[3] El análisis de estas inconsistencias en VIOLA, Eduardo y ANDRADE, Patricia: «China, India e Russia são exemplos para o Brasil?», *Banco de Ideas*, año IX, nº 32, set./nov., 2005, pp.15-18.

igualdad social. Sin embargo, algunas diferencias considerables separan a Brasil de los otros miembros de este grupo. Por ejemplo, China e India han crecido vigorosamente en los últimos 15 años mientras que Brasil es una promesa permanente del crecimiento económico y se ha caracterizado más por el estancamiento que por el alza de su PIB. En el año 2005, según datos de CEPAL, Brasil fue el país de América Latina que menos creció económicamente después de Haití.

II. BRASIL COMO PROVEEDOR DE BIENES PÚBLICOS

En los últimos años surge en la comunidad epistémica [4] de la cooperación para el desarrollo y entre las organizaciones multilaterales y la comunidad de donantes de ayuda internacional, el interés por el suministro de los llamados Bienes Públicos Globales (BPG) [5]. Se trata de un enfoque sumamente atractivo, que concita reflexiones sobre su relación con la asignación de los flujos de AOD. Según el Banco Mundial, desde mediados de la década de los noventa, el 30% de los 55.000 millones de dólares destinados a AOD fueron asignados directa o indirectamente a la provisión de los BPG. El apoyo a los países clave para la producción de estos BPG, o para evitar el surgimiento de males públicos globales, es una de las claves de bóveda que justifica el mantenimiento de la ayuda internacional a muchos de los clasificados como PRM, entre ellos Brasil.

Por Bien Público (en función del ámbito espacial pueden ser comunitarios, nacionales, regionales o globales) se entiende un bien que trae beneficios que son vigorosamente universales, en términos de países (cubriendo a más de un grupo de países), de personas (envolviendo a varios y preferentemente a todos los grupos de población), y de generaciones (actuales y futuras) [6]. Entre sus características más relevantes están la no-rivalidad y la no-exclusión. Pueden citarse como ejemplos unas relaciones internacionales pautadas por la paz y la seguridad colectiva, la estabilidad financiera internacional, unas relaciones comerciales equilibradas, la conservación de la biodiversidad, la mitigación de los cambios climáticos, la investigación sobre el VIH/SIDA, etc.

[4] En la formulación socioconstructivista, Comunidades Epistémicas son «canales a través de los cuales nuevas ideas circulan de sociedades a gobiernos, así como de país a país» o «redes de profesionales con pericia reconocida y competencia en un dominio específico y con pretensión oficial de conocimientos relevantes en relación con políticas dentro de aquel dominio o área». Véase HAAS, P. M.: «Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, nº 46, 1992, pp.1-37.

[5] KAUL, Inge y STERN, Mark: *Global Public Goods*, Nueva York, UNDP, Oxford University, 1999.

[6] PNUD, Seminario «Financiando Bienes Públicos Globales: Nuevos instrumentos para nuevos desafíos - Un diálogo de política», Nueva York, febrero de 2002. Disponible en http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html.

Como proveedor de Bienes Públicos Globales (BPG), Brasil puede tener un papel protagonista en diferentes ámbitos que deben ser tenidos en cuenta por la cooperación española. La contribución de Brasil es decisiva para otros países en desarrollo al jugar un papel clave en varias discusiones internacionales, sobre todo en el campo del medio ambiente y del comercio. Puede ofrecer mucho al resto del mundo a través de la puesta en común de las lecciones extraídas de sus esfuerzos innovadores por reducir la desigualdad y la pobreza a través de políticas públicas (es significativo en este sentido el impacto del programa Bolsa Familia que está siendo «exportado» a otros países). También como actor decisivo en la cooperación Sur-Sur mediante mecanismos bilaterales o con su presencia en grupos como el IBAS (India, Brasil, África del Sur). Apenas estos 3 países concentran una quinta parte de la población mundial.

En el ámbito de la estabilidad financiera como Bien Público, los efectos de la crisis brasileña de 1999 tuvieron un fuerte impacto sobre América del Sur, pero también sobre los mercados de los países ricos. De ahí el esfuerzo del FMI y de las grandes potencias en socorrer a Brasil, en función del volumen de recursos financieros y de las inversiones de compañías transnacionales comprometidos en su mercado, así como por el efecto de contagio regional que hacía de la economía brasileña una barrera de contención para evitar los efectos no deseados de una crisis financiera que afectase a sus socios del MERCOSUR. Recientemente, en el campo de la condonación de la deuda exterior, Brasil ha refrendado la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, y ha brindado ejemplo otorgando descuentos en las deudas que muchos países africanos tenían con el tesoro brasileño, por valor de 993 millones de US$. Otros países latinoamericanos se han beneficiado de esta medida, por un total de 150 millones de US$. Brasil actúa también en este sentido ante los Organismos Financieros Multilaterales. En 2006, en la reunión de primavera del FMI y del Banco Mundial, Brasil presentó una propuesta, apoyada por Francia y España, para que los países del G-7 patrocinasen el perdón de las deudas de los países más pobres de Latinoamérica con el BID y que alcanzan la suma de 3.500 millones de US$. Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Bolivia serían los principales beneficiados. Brasil reivindicó que, en materia de perdón de la deuda, fuesen aplicados a estos países los mismos beneficios que se acordaron en la Cumbre del G-8 en Gleneagles (Escocia) para los países de África.

La contribución brasileña al objetivo de conseguir unas relaciones internacionales pacíficas basadas en el respeto al Derecho Internacional es otro buen ejemplo de Bien Público Global que puede ser suministrado por el país. De hecho, pacifismo y respeto a las normas internacionales son parte de la tradición diplomática de Brasil. En efecto, la base

conceptual de su pacifismo se encuentra en el carácter no-belicoso de la política exterior brasileña que desde la Guerra del Paraguay (1864-1870) ha llevado al país a convivir en paz con sus vecinos. En consecuencia, la diplomacia brasileña ha perseguido la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas para los conflictos regionales, defendiendo el respeto a los principios de autodeterminación y no-intervención, y condenando el uso de la fuerza, el expansionismo militar y las guerras de conquista. Junto a los factores de orden político que explican la adopción del pacifismo, se pueden identificar una serie de factores socioculturales que fundamentan esta opción filosófica tales como la satisfacción con el territorio, la abundancia de recursos naturales, la heterogeneidad cultural y racial o la tolerancia social.

En el campo de la salud y del combate al VIH/SIDA, la contribución brasileña ha sido particularmente exitosa, creando sinergias cooperativas con otros países en desarrollo. A partir del año 2000, el gobierno brasileño decidió trabar una áspera batalla con los Estados Unidos, en el ámbito de la OMC, para ver reconocido su derecho a la quiebra de patentes farmacéuticas con el fin de garantizar a sus ciudadanos el suministro de medicamentos que formaban parte de la terapia de combate del VIH/SIDA. En el inicio del mandato de G. W. Bush, los EE UU pusieron en tela de juicio el artículo 68 de la ley brasileña nº 9279/96 que contemplaba la posibilidad del uso de licencia obligatoria en casos de emergencia de salud pública. Para los EE UU este artículo contravenía el protocolo de propiedad intelectual de la OMC, el conocido como TRIPS, incluyendo a Brasil en la sección 301 de la *Watch List*, acusándole de ser «irrespetuoso con las patentes». El siguiente paso fue solicitar en la OMC un pedido para el establecimiento de un panel en el Órgano de Solución de Controversias. Brasil procedió a ejecutar una estrategia de defensa basada en la movilización de una serie de actores internacionales relevantes para la configuración de climas de opinión pública globales favorables a las demandas domésticas de los países en desarrollo y de los países menos adelantados [7]. Se trataba, en definitiva, del aumento de la disponibilidad de drogas genéricas para el tratamiento de pacientes de sida.

Tras intentos infructuosos de negociación bilateral con los laboratorios farmacéuticos estadounidenses para que rebajasen los exorbitados precios de los medicamentos, Brasil llegó a un acuerdo con la India para el suministro a la fábrica brasileña Far-Manguinhos de los principios activos para iniciar las pruebas y las investigaciones necesarias para la viabilidad de la producción local de las medicinas. Los argumentos de carácter ético-moral empleados por Brasil —que el derecho al lucro no podía prevalecer sobre el derecho universal a

[7] Fue el caso de ONG como Oxfam, Médecins sans Frontièrs y Health GAP.

la salud— sirvieron a otros gobiernos que sufrían semejantes problemas legitimando su estrategia defensiva y concitando la simpatía de India, África del Sur, Kenia, Mozambique o Ruanda entre otros. Estos argumentos fueron reiterados por el presidente Lula con motivo de la decisión brasileña de quebrar la patente de un medicamento antisida producido por la multinacional farmacéutica Merck: «Entre nuestro comercio y nuestra salud, nosotros cuidaremos de nuestra salud» [8].

Esta experiencia trajo dos frutos destacados: un aprendizaje para la cooperación internacional sobre cómo utilizar las estructuras de poder global a favor de los intereses de Brasil, pero también ayudando en el camino del suministro de Bienes Públicos Globales, y una base desde la que lanzar mecanismos de cooperación Sur-Sur en la política internacional. Aún dentro del área de la salud, Brasil fue el primer país en desarrollo en unirse, en marzo de 2006, a la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm), una iniciativa de Gran Bretaña para distribuir vacunas que salven la vida de 10 millones de niños en países pobres. La contribución de Brasil será de 20 millones de dólares a lo largo de 20 años y se suma a las de los otros seis miembros de la iniciativa (Gran Bretaña, Francia, España, Noruega, Suecia e Italia) que apoyarán con 4.000 millones de US$ el trabajo de la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI).

En el campo del medio ambiente Brasil tiene un papel decisivo en la preservación de la biodiversidad medioambiental, destacadamente en la Amazonia, pulmón de la humanidad, así como en la represión de los crímenes internacionales de biopiratería. La Amazonia legal, ubicada al norte de América del Sur, ocupa una superficie total aproximada de cerca de 6,5 millones de kilómetros cuadrados, y pertenece al territorio de nueve países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela. La Amazonia legal brasileña ocupa 5.217.423 kilómetros cuadrados. Corresponde al 61% del territorio brasileño, englobando los estados de la microrregión Norte (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondonia, Roraima y Tocantins) y los estados de Mato Grosso, la macrorregión Centro-Oeste, y parte del estado de Maranhão, al oeste del meridiano 44º (microrregión Nordeste).

La Amazonia contiene el 10% de las especies vivas del planeta, entre el 15% y el 20% de la vegetación mundial y también el 20% del agua potable del mundo. Sin embargo, una gran parte de esa diversidad puede desaparecer en menos de diez años a consecuencia de la biopiratería que exporta ilegalmente a otros países los recursos de las selvas. Muchas especies sufren contrabando y las más buscadas son las que están en extinción, por su mayor valor en el mercado. Además del problema ambiental, la

[8] La decisión fue adoptada por el presidente Lula el 5 de mayo de 2007.

biopiratería también incluye la cuestión económica. Ya que no posee las patentes de los principios activos existentes en la Amazonia para la elaboración de medicamentos, Brasil deja de recibir miles de millones de dólares por año, que podrían ser usados para la preservación, la investigación tecnológica y científica, o la manutención de bancos de genomas. En este campo, la cooperación internacional se ha convertido en un actor relevante en la región, proveyendo ayuda financiera y técnica y estableciendo convenios con los movimientos sociales para interferir en la formulación y conducción de las políticas regionales.

En colaboración con las acciones del gobierno brasileño que combate la biopiratería mediante la fiscalización y la información, existen acciones conjuntas entre ONG, universidades, gobiernos y empresas privadas. Ejemplo de esta cooperación ha sido el Compromiso de Río Branco, formulado en 2002, en el congreso realizado por la ONG International GRAIN con la presencia de ONG de 32 países, que entre otros temas abordó la posibilidad de prohibir las patentes de cualquier propiedad intelectual y de los seres vivos. En un informe reciente del IPEA [9] se reconoce que en la Amazonia, los intereses mundiales volcados a la ciencia y la tecnología ejercen presiones bajo diferentes formas. La más común es la modalidad oficial y explícita, que está constituida por convenios entre las comunidades científicas institucionalizadas de los gobiernos tanto en los grandes proyectos multilaterales como en los proyectos bilaterales. Aquí se incluyen desde acciones financiadas por las agencias de desarrollo y bancos extranjeros hasta donaciones para proyectos comunitarios.

En este terreno de la cooperación científica, junto al Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales brasileños (PPG7), existe otro gran proyecto multilateral liderado por los Estados Unidos: el *Large Scale Biosphere Atmosphere Experiment in the Amazon* (LBA). Este hecho, el de la creciente cooperación científica y el de la dificultad del gobierno brasileño para conocer y controlar sus resultados, ha llevado a expertos e instituciones brasileñas a demandar un esfuerzo para compatibilizar la estrategia de participación de la comunidad científica internacional con el desarrollo de proyectos de interés de Brasil. No se niega que la cooperación internacional sea imprescindible pero se reconoce que ha adquirido una autonomía excesiva, como consecuencia de deficiencias en el proceso de negociación sobre las prioridades y las condiciones de financiación.

En el ámbito del logro de un sistema de relaciones comerciales equitativas, simétricas, justas y pacíficas la participación de Brasil también es importante. Aunque

[9] Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA): *Brasil, el estado de una nación. Un análisis amplio y objetivo de los principales problemas y desafíos del país*, Brasilia, 2005.

sigue siendo un modesto actor en el escenario del comercio mundial —con una participación en el flujo global de apenas el 1,1%—, Brasil presentó en 2005 un crecimiento en sus exportaciones del 25%, con respecto al 2004, superando los 100.000 millones de dólares. Una combinación de factores, internos y externos, explican este hecho: el crecimiento de la demanda internacional, las estrategias de crecimiento de las grandes empresas brasileñas, el alza de los precios internacionales, en particular de algunas *commodities* y de productos de considerable importancia en su balanza comercial.

Sin embargo, para continuar la expansión de sus ventas externas, Brasil necesita superar, principalmente, las barreras que dificultan la entrada de sus productos en los mercados de los países desarrollados. Este hecho condujo a la diplomacia brasileña a articular «coaliciones de veto multilaterales» en el campo de la liberalización comercial. A partir de la conferencia ministerial de la OMC en Cancún, en septiembre de 2003, Brasil articuló una coalición internacional de países productores agrícolas que originó el G-20. Este grupo ha sido decisivo en el endurecimiento de las negociaciones que llevaron al fracaso de la conferencia ministerial de Hong-Kong, en diciembre de 2005. El G-20 exigió reciprocidad en los compromisos asumidos por los países ricos y los países en vías de desarrollo y el cumplimiento de los acuerdos ya firmados en materia de reducción de subsidios, aranceles y cuotas en los sectores agrícola y textil antes de continuar negociando en sectores como servicios y compras gubernamentales, los que más interesaban a los países del Norte.

En otros ámbitos, más allá del campo de los Bienes Públicos Globales, la contribución brasileña a la estabilidad mundial también es importante. Es el caso de la energía. Brasil conquistó en 2006 la autosuficiencia petrolífera, equilibrando su producción propia con el consumo interno que está próximo a 1.800.000 barriles/día. Su compañía de bandera en el sector energético, PETROBRÁS, está controlada por el Estado. El hallazgo de grandes yacimientos de crudo en las cuencas de Campos, en Río de Janeiro, y en Santos, en São Paulo, ha elevado las proyecciones de producción de la PETROBRÁS que tiene previsto exportar 500.000 barriles diarios en el año 2010. Esta conjunción de factores llevó al presidente Lula a proclamar que Brasil sería, en pocos años, miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Brasil demuestra capacidad para ser un importante suministrador energético con las repercusiones imaginables en el logro de unas relaciones internacionales pacíficas.

Además, el papel destacadísimo que Brasil tendrá en las nuevas matrices energéticas aumenta, aún más, su protagonismo. En efecto, en 2005, el gobierno federal brasileño inauguró el Programa Nacional de Bio-diesel, con el objetivo de reducir su dependencia del petróleo, estimular la economía agrícola y reducir

el impacto ambiental de los combustibles derivados del petróleo. Resultado de debates y estudios en diferentes áreas del conocimiento, el bio-diesel fue elegido como una fuente energética renovable con potencial de explotación viable, que podrá aportar los mismos beneficios internacionales que la introducción del alcohol combustible en su matriz energética trajo al país.

En diciembre de 2004, el gobierno autorizó el uso comercial del bio-diesel, primeramente para la mezcla del 2% al diesel del petróleo. A partir de 2008, la fusión será obligatoria y en 2013, el porcentaje será aumentado en un 5%. El gobierno desea la introducción gradual del bio-diesel en la matriz energética brasileña, para que éste pueda permitir el crecimiento conjunto y seguro de la demanda y de la oferta del aceite. El producto, combustible renovable extraído a partir del aceite de semillas (soja, mamona o papaya, girasol, palma entre otras), o del alcohol de la caña de azúcar (Etanol), probablemente inicie un nuevo periodo de la energía en Brasil, país que tiene condiciones favorables para transformarse en un gran productor mundial de bio-diesel, ya que es dueño de suelo y clima favorables para la plantación de las materias primas necesarias. De hecho, el presidente Lula ha asegurado que Brasil completará en breve una «revolución energética» basada en la producción de combustibles de origen vegetal.

III. BRASIL COMO PAÍS DE ANCLAJE EN EL ENTORNO REGIONAL

Desde 2004, el Instituto Alemán para el Desarrollo (DIE/GDI) y el Ministerio alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) trabajan en sus documentos de estrategia con la categoría de Países de Anclaje. El enfoque es atractivo y aporta un renovado fundamento sobre la necesidad de continuar cooperando con este grupo de países [10]. Este enfoque puede ser útil para cualquier ejercicio de planificación de la cooperación española en Brasil.

La categoría de Países de Anclaje se define como aquel grupo de países que juega un papel central en la resolución de temas globales. En la actual escena internacional estos países emergen como respuesta a los desafíos del crecimiento y del desarrollo global. Estos países presentan influencia política y peso económico, desempeñando un papel creciente en sus respectivas regiones, y también en escala global, definiendo políticas internacionales y siendo vitales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En otros campos como la reducción de la pobreza humana, el trabajo por un desarrollo sostenible, la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad, la gobernanza global o la protección de los Bienes Públicos Globales ocupan también una posición clave.

[10] Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: *Anchor Countries– Partners for Global Development, a BMZ position paper*, Berlín, 2004.

CUADRO 2. *Países de Anclaje según regiones*

Región	Países de Anclaje
Latinoamérica	Brasil, Argentina y México
Europa/Asia Central	Rusia, Turquía
África Subsahariana	África del Sur, Nigeria
África del Norte/Oriente Próximo	Egipto, Irán, Arabia Saudita
Sur de Asia	India, Pakistán
Sudeste asiático y Pacífico	China, Indonesia, Tailandia

Según el BMZ —a partir de la determinación del indicador de una participación superior al 20 en el PIB regional— China, India, Indonesia, Pakistán, Tailandia, Egipto, Irán, Arabia Saudita, Nigeria, África del Sur, Argentina, México, Rusia, Turquía y Brasil estarían englobados en esta categoría.

A pesar de su heterogeneidad en factores clave como su sistema político, la renta per cápita y el tipo de economía o su importancia específica en los diferentes campos de la gobernanza global, estos países poseen características comunes:

1. Por el tamaño de su economía, los Países de Anclaje juegan un papel central en el desarrollo económico regional. Crecimientos de su economía o situaciones de crisis afectan a su entorno regional en uno u otro sentido.
2. A excepción de Nigeria y Arabia Saudita, la economía de los Países de Anclaje es diversificada. Al mismo tiempo que poseen amplias bolsas de pobreza, tienen un gran número de centros industriales y de innovación tecnológica. Su propia heterogeneidad interna ocasiona riesgos de conflictos sociales.
3. Los Países de Anclaje son de gran importancia en la seguridad y en las políticas de desarrollo regional. Además suelen ser motores de los procesos de integración regional. Juegan también un papel de intermediarios en conflictos violentos y en guerras y están asumiendo responsabilidades en misiones de paz regionales. Es el caso de la mediación brasileña en el conflicto entre Ecuador y Perú o de su papel en la creación y funcionamiento del Grupo de Amigos de Venezuela, en el contexto de la crisis política que sacudió al país en la intentona golpista contra Hugo Chávez.
4. El cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio depende en parte de progresos en los grupos sociales más pobres que habitan en muchos de los Países de Anclaje, destacadamente en India, China y Brasil.
5. El séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, la protección del medio ambiente y de los recursos natura-

les, sólo será alcanzado con el concurso activo de los Países Anclaje. Cabe a Brasil un papel relevante en función de su responsabilidad en la preservación de la Amazonia.

6. El grupo de los Países de Anclaje son socios indispensables para el diálogo político internacional y para lograr mayores cotas de gobernanza global en temas como la reforma de la ONU, la estabilidad del sistema financiero, el comercio internacional o la protección climática.

Como País de Anclaje, Brasil es fundamental para el crecimiento económico y para la estabilidad política de América del Sur. Pensemos, por ejemplo, en el país como el motor del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), quizás el proceso de integración más avanzado de la región a pesar de las dificultades que enfrenta. El MERCOSUR fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción. El bloque nació en un contexto de globalización de la economía, se consolidó como reflejo de este fenómeno mundial y se formó en el intento de integrar a varios países latinoamericanos. Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay se unieron con vistas a la formación de un mercado común que incluyese la libre circulación de bienes, capitales y servicios, eliminando las restricciones internas al comercio a través de una Tarifa Externa Común (TEC), aumentando así el volumen de sus transacciones económicas. El MERCOSUR es considerado la principal prioridad de la política exterior de Brasil, pues incrementa los vínculos comerciales brasileños con sus vecinos, además de aumentar la capacidad política de negociación del bloque. La consolidación del MERCOSUR permitió el inicio de diversas negociaciones internacionales, tanto en el espacio sudamericano como con otros países en desarrollo, además de con los países más desarrollados y en el seno de la OMC. En su primera década de funcionamiento, el bloque aumentó considerablemente el comercio entre los países involucrados. Las exportaciones intrarregionales aumentaron un 413%. Sin embargo, como consecuencia de la devaluación del real brasileño en 1999 y de la crisis argentina de 2001, se registró una disminución de ese porcentaje debido a diversos factores. Aún así, el volumen transaccional continúa siendo significativo. La inestabilidad económica de los países miembros hace difícil un avance más rápido en el abanico de negociaciones en las que el bloque está comprometido y buena parte del problema se encuentra en la ausencia de una agenda común. Sin embargo, las negociaciones buscan tener en cuenta las asimetrías de las economías participantes a fin de alcanzar resultados que aumenten la capacidad de atracción de inversiones y la competitividad del bloque.

Aún en el ámbito regional, Brasil es un actor clave para la preservación del Acuífero Guaraní. Se trata, tal vez, de la reserva más grande entre fronteras de agua dulce subterránea del planeta y es considerado un recurso estratégico para el Cono Sur latinoamericano. Subyacente a cuatro países (Argentina, Brasil, Pa-

raguay y Uruguay) tiene una extensión cercana a 1,2 millones de kilómetros cuadrados. Las reservas permanentes son de 45.000 kilómetros cúbicos. La recarga natural es de más o menos 163 kilómetros cúbicos por año, mientras las reservas para exploración están entre 40 y 80 kilómetros cúbicos por año, volumen suficiente para suplir en 30 veces la demanda de agua de la población que hay alrededor de su ubicación en Brasil, un número aproximado de 15 millones de personas. La protección contra la polución que puede afectar las fuentes superficiales resulta en un agua de excelente calidad. La posibilidad de captación local hace que su aprovechamiento tenga características económicas, sociales y políticas destacadas, mientras el uso de la energía termal podrá resultar en un ahorro de muchas fuentes y en procesos de generación de energía eléctrica. Uno de los problemas principales es el peligro de deterioro a causa del aumento del volumen explotado y del crecimiento de las fuentes de contaminación. Esa situación exige una administración adecuada y demanda cooperación internacional para garantizar las condiciones de aprovechamiento de sus recursos. Existe un proyecto desde el año 2000 —Sistema Acuífero Guaraní— financiado por el Banco Mundial, que tiene como objetivo establecer un modelo técnico, legal e institucional de gestión conjunta del Acuífero Guaraní.

En definitiva, el apoyo de la cooperación internacional a Brasil como país de anclaje se justifica por el lugar destacado que ocupa desde el punto de vista político y económico en su región, por el papel relevante que desempeña para el desarrollo y la seguridad regionales y por su rol fundamental en la solución de cuestiones de envergadura mundial como la preservación del medio ambiente.

IV. BRASIL COMO ELEMENTO ARTICULADOR DEL SISTEMA MULTILATERAL

Desde comienzos del siglo XIX, Brasil ha tenido una presencia activa y constante en el sistema multilateral. Este rasgo característico de su inserción internacional confiere al país un perfil destacado respecto a sus vecinos latinoamericanos en relación directa con su imbricación en el sistema económico internacional y su participación en organizaciones internacionales de cooperación técnica. La presencia brasileña en estos foros estará caracterizada por una fuerte inclusión institucional y una gran exclusión decisoria. Brasil se destaca como un actor especialmente activo en el ámbito multilateral, aún estando desprovisto de recursos de poder y de fuerza y base material para definir las reglas del juego internacional. Puede afirmarse que, en el contexto de las llamadas naciones «periféricas», Brasil es uno de los países que más participa en el sistema multilateral.

Brasil siempre atribuyó una importancia considerable a las organizaciones

internacionales. Las razones de este elevado perfil multilateral se hallan en las mismas causas que orientan, en este sentido, la política exterior de cualquier Estado. Ningún país, por autónomo o autárquico que pretenda ser, podría prescindir de este tipo de relación multilateral, manteniéndose cerrado y recusando la cooperación, o el intercambio de informaciones, experiencias o acceso a tecnologías útiles para su propio desarrollo. El multilateralismo practicado por Brasil es eminentemente pragmático, con un alto perfil económico y una menor densidad política, lo que se ha traducido en una gran visibilidad del país en temas multilaterales técnicos y económicos y una exposición mínima en cuestiones políticas controvertidas. Esta perspectiva marcadamente instrumental persigue mejorar la posición del país en la jerarquía internacional, procurando ejercer mayor influencia en los procesos decisorios y, por otra parte, hacer avanzar sus relaciones bilaterales a través de la cooperación táctica con determinados países o grupos de países.

La participación brasileña en el sistema multilateral resiste a su inclusión en las categorías de «Tercer Mundo» o relaciones «Norte-Sur», tornándose estas «etiquetas» insuficientes para comprender los verdaderos intereses y las posiciones asumidas por Brasil. La diplomacia brasileña ha acuñado una noción sintetizada en el «paradigma de la singularidad» del país en el contexto internacional. Un país que no se siente cómodo con tipificaciones apriorísticas y que rechaza su encuadramiento en grupos o movimientos. En resumen, el énfasis en el multilateralismo refleja la propia identidad internacional del país, que considera la mediación entre fuertes y débiles su principal contribución a la estabilidad internacional y que aspira a ver reconocida su proyección internacional no por el recurso a la fuerza y sí por la diplomacia dialogante.

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva introdujo matices diferentes en la actuación multilateral brasileña. En efecto, la diplomacia del gobierno Lula contempla el multilateralismo como un movimiento amplio de desconcentración y de nuevas reglas de poder en el sistema internacional, de forma que sea más favorable a los países en desarrollo. Para algunos analistas, se trata de rediseñar la balanza del poder global que viene creando nuevas posibilidades y brechas para la inclusión de nuevos actores y proyectos de reorganización del sistema de Estados y de los valores en el seno de la comunidad internacional. Así, la nueva política exterior brasileña debería estar conceptualmente estructurada en torno a dos temas: el desarrollo como un valor universal y el acceso de las grandes masas de población excluida del globo a los niveles de bienestar y de ciudadanía [11].

[11] SARAIVA, José F.: «O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas», *Colunas de Relnet*, nº 11, 2005, disponible en http://www.relnet.com.br.

El nuevo acento multilateral de la política exterior de Lula tiene por objetivo último la defensa de condiciones más adecuadas a los países en desarrollo para el combate a la pobreza, la exclusión social y el hambre. Las consecuencias prácticas de esta estrategia pueden encontrarse en iniciativas como la Iniciativa de Ginebra o la Acción contra el Hambre y la Pobreza, la revalorización de la inserción regional y de América del Sur (Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN), la creación de coaliciones y alianzas como el G-20, el Forum de Diálogo India, Brasil y África del Sur (IBAS) —que ya posee un fondo financiero para el desarrollo y trabaja en la cooperación tripartita para el combate del VIH/SIDA—, la aproximación con países africanos y árabes, la participación en el G-4 —grupo compuesto por Alemania, India, Japón y Brasil para pleitear sus respectivas admisiones como miembros permanentes del Consejo de Seguridad— o aún el liderazgo brasileño en la misión de paz de la ONU en Haití (MINUSTAH).

Todo apunta en este renovado protagonismo internacional de Brasil a una clara intención de resucitar la cuestión del desarrollo y a la recuperación del discurso de la fractura Norte/Sur en la política internacional en beneficio de los países en desarrollo. Brasil se configura de esta forma como un poder emergente y como un abogado de los países del sur en los foros multilaterales. Una especie de poder intermediario entre fuertes y débiles que ejerce una hegemonía benigna [12]. En definitiva, podría calificarse a Brasil como un país que afecta positivamente al sistema de estados y a las relaciones multilaterales. Éste fue el sentido de otras categorías acuñadas para intentar clasificar a países del tamaño y recursos de Brasil. En 1969, Kehoane formuló la categoría de *system-affecting states* [13]. En esta tipología se incluirían aquellos países que disponiendo de recursos y capacidades relativamente limitadas, comparativamente a las potencias, pero con perfil afirmativo, otorgan gran valor al ámbito multilateral y a la acción colectiva entre países similares, de forma que ejercen alguna influencia en las relaciones internacionales. Los *system-affecting states* tienen una presencia internacional polifacética, participan en varios foros de negociación comercial y de seguridad colectiva y son reconocidos como interlocutores válidos. Como característica común sus políticas exteriores se articulan en torno a dos objetivos centrales: el desarrollo económico y la autonomía política.

[12] SOARES, Maria Regina y HIRST, Monica: «Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities», *International Affairs*, nº 82, 2006, pp. 21-40.

[13] KEHOANE, R.: «Lilliputian's Dilemmas: Small Status in International Politics», *International Organizational*, vol. 23, nº 2, primavera, 1969.

3. BRASIL COMO ACTOR DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

I. BRASIL COMO PAÍS DE RENTA MEDIA. ¿QUÉ COOPERACIÓN SE NECESITA?

En las listas de países receptores de ayuda, publicada por el CAD/OCDE a fecha de 1 de enero de 2003, Brasil figuraba en la parte I, dentro del apartado «Países de Renta Media Alta», con una renta per cápita entre 2.976 US$ y 9.205 US$, según datos de 2001. En la última lista publicada por el CAD/OCDE, del año 2006, Brasil figura entre los «Países de Renta Media Baja», dentro de la franja de renta per cápita de 826 US$ a 3.255 US$, con datos de 2004. La Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita fue calculada por el Banco Mundial, en 2003, en 2.720 US$, lo que situaba a Brasil en el grupo de países de ingresos medios, entre 826 US$ y 10.065 US$ de ingreso nacional bruto per cápita.

Si se considera el nivel de Desarrollo Humano alcanzado, Brasil se encuentra en el grupo de países de desarrollo humano medio, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,792 y un PIB per cápita de 8.195 US$ (medido en términos PPA en US$). Brasil ocupa, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 2006, el puesto nº 69 en el ranking mundial del IDH, habiendo registrado un incremento sostenido desde el año 1975 cuando el indicador era de 0,647. Según ese mismo informe, el 7,5% de la población brasileña vivía entre el año 1990 y el año 2004, con un dólar diario. Ese porcentaje aumentaba al 21,2% si se trataba de personas que subsistían con menos de 2 dólares diarios.

La clasificación de los países en función de su ingreso per cápita es el principal criterio utilizado por instituciones como el CAD y el Banco Mundial. Es relevante a los efectos de la determinación del tipo de ayuda que puede ser recibida por los países en desarrollo, así como para establecer el acceso a las diferentes formas de financiación. Como es bien sabido estas clasificaciones presentan problemas relacionados con las concepciones de lo que debe ser un proceso de desarrollo integral y auténtico, que supere el espejismo del indicador de la renta media sin considerar su grado de concentración, con la fijación de umbrales arbitrarios entre categorías, con el propio concepto de «graduación», con la gran amplitud de los rangos entre los límites superiores e inferiores de renta y con la exclusión de otros criterios —influencia regional, posición geográfica, aspectos culturales— que, si fueran combinados, podrían producir una perspectiva más ajustada y comprensiva de la categoría y del papel de los Países de Renta Media. Debe citarse aún la enorme heterogeneidad de los PRM y su gran número, en torno a 100.

Entre los criterios que normalmente se barajan para mantener la ayuda a los PRM se destaca el hecho de que cerca de tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en estos países que poseen grandes bolsas de pobreza; su relevancia para el cumplimiento de los ODM a escala mundial y para la provisión de los BPG; la importancia de su creci-

Brasil, datos económicos de un País de Renta Media

- 14ª economía del mundo por tamaño de PIB (715.000 millones de U$ en 2005).
- El PIB brasileño es más de tres veces mayor que el PIB combinado de sus tres socios del MERCOSUR.
- 9 ciudades brasileñas, de un total de 5.600 municipios, concentran el 25% del PIB.
- La Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita fue calculada por el Banco Mundial, en 2003, en 2.720 U$.
- La RNB, por paridad de poder de compra, se situó en ese año en 7.510 U$.
- Coeficiente de Gini = 0,59 en 2004, uno de los más altos del mundo.
- 69º lugar en el Índice de Desarrollo Humano de 2006 (IDH = 0,792).
- Diversificada base industrial. Gran productor y exportador de minerales.
- Enormes reservas de hierro, bauxita, estaño, níquel, zinc, aluminio y oro.
- 8º productor mundial de acero y 10º productor mundial de vehículos.
- 4º productor de aeronaves comerciales del mundo.
- 1º del ranking mundial de producción de jets regionales y 7ª industria química.
- 5ª industria de caucho del mundo. Mayor industria forestal de América Latina.
- 10º lugar en el ranking mundial de industria de pulpa de celulosa y papel con 10.000 millones de U$ en ventas anuales.
- Competitiva industria textil, con 30.000 empresas y ventas de 21.000 millones de U$ anuales.
- Moderna industria de tecnología informática (automatización, telecomunicaciones, 400 empresas de hardware, 3.500 empresas de software).
- 15 millones de usuarios de internet.
- El 60% de todos los sitios electrónicos de América Latina se encuentra en Brasil.
- Brasil cuenta con el 22% de las tierras cultivables del mundo.
- Es el mayor productor mundial de caña de azúcar, zumo de naranja y café.
- Es el segundo productor mundial de soya, carne vacuna, aves.
- Está entre los 10 principales productores de azúcar refinado, maíz, porcinos, arroz, cacao, algodón y frutas tropicales. Tiene el mayor rebaño comercial del mundo.
- Posee una competitiva industria de cuero.
- 3º productor mundial de calzados. 6º mercado del mundo de cosméticos.
- Entre 1997 y 2002, Brasil recibió 148.000 millones de US$ en Inversiones Extranjeras Directas (IED), 40% del total de IED de América Latina en ese periodo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Embajada de Brasil en España, de la representación de Naciones Unidas en Brasil y del *World Bank Development Indicators, 2005.*

miento económico en términos de influencia en las economías y en la estabilidad política de sus vecinos más pobres o los riesgos de que por efecto de la vulnerabilidad y su inestabilidad, rasgo inherente a buena parte de los PRM, puedan caer a la condición de Países de Renta Baja. También pueden citarse motivos vinculados a la realización de los intereses específicos del donante en el terreno comercial o político, especialmente para asegurar el buen estado de las relaciones bilaterales o multilaterales.

I.1. *Estrategias de la cooperación internacional con los PRM*

El Banco Mundial ha recomendado en diferentes informes que los países donantes en los PRM concentren sus esfuerzos en algunos vectores de actuación, destacadamente en la reducción de las desigualdades. El problema de los PRM no es de capacidad de generar recursos ni de insuficiencia de gasto público. Por el contrario, el problema es la superación del foso de la desigualdad y de la exclusión social y el logro de la cohesión social. En el caso específico de Brasil, se estima que el gobierno podría erradicar la pobreza realizando transferencias de renta equivalentes al 3% de su PIB [1]. El papel de los donantes en los PRM debería, conforme a un consenso aceptado, centrarse en el apoyo a los gobiernos, a la sociedad civil y al sector privado con la finalidad de facilitar la configuración de alianzas que favorezcan la redistribución y las políticas para atajar la pobreza.

Entre las recomendaciones surgidas para la actuación de la cooperación internacional en los PRM, la cooperación española debería considerar atentamente para el caso de Brasil [2]:

1. El apoyo a políticas públicas tales como la regulación del mercado laboral, los procesos de descentralización, la lucha contra la corrupción y la mejora de los sistemas de protección social.
2. Estudiar la concentración sectorial de la ayuda, eligiendo los instrumentos más adecuados desde este enfoque.
3. Apoyo a los sectores más orientados a la lucha contra la pobreza, especialmente en la sociedad civil.

[1] OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, *Inequality in Middle Income Countries*, Briefing Paper, diciembre, 2004.

[2] Recomendaciones elaboradas a partir de la adaptación de: OLIVIÉ, Iliana: «La lucha contra la pobreza en los países de renta media», *ARI Real Instituto Elcano*, nº 116, 2003; Naciones Unidas. Oficina del Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos de la ONU: «Cooperación para el Desarrollo con los Países de Renta Media», 2007, disponible en http://www.un.org/esa/ffd/Events/micS.pdf; ALONSO, José Antonio: «América Latina: las trampas del progreso», en FRERES, Christian y SANAHUJA, José A. (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, 2006, pp. 321-346.

4. Apoyo a la función redistributiva del Estado, especialmente en el campo fiscal.
5. Soporte a políticas económicas y a acuerdos internacionales que faciliten, por ejemplo, el papel de las remesas de los emigrantes en los procesos de desarrollo.
6. Promoción de actividades relacionadas con el fortalecimiento institucional.
7. Concentración de la cooperación internacional en el apoyo a la creación de un contrato o pacto social, apuntada como una de las insuficiencias y causas del subdesarrollo en un gran número de PRM.
8. Privilegiar la asistencia técnica sobre la concesión de ayuda financiera.
9. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de la ayuda, tanto en el nivel interno, como entre donantes bilaterales y multilaterales.
10. Abandono de perspectivas asistenciales.
11. Asumir el efecto multiplicador de la cooperación con los PRM en el entorno regional y en la cooperación Sur-Sur, como consecuencia del cambio en el perfil de algunos países que también son ejecutores de acciones de cooperación.
12. En relación con el punto anterior, ofrecer asistencia técnica en cooperación para el desarrollo y fomentar proyectos de cooperación trilateral Norte-Sur.
13. Incrementar el grado de flexibilidad de la cooperación internacional para adaptarse con rapidez a las necesidades concretas de los PRM.
14. Para los países menos dependientes de la ayuda, como Brasil, fomentar programas verticales y apoyarlos cuando ya existan, sobre todo si son programas que se centran en la provisión de los Bienes Públicos Globales.
15. Adaptación de la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo y fomento de la apropiación nacional de los recursos, programas y proyectos. Ceder mayores cuotas de poder a los países beneficiados en el proceso de ayuda.
16. Aumento del grado de selectividad de la ayuda, concentrándose en las prioridades nacionales de desarrollo tales como la integración regional, capacidades comerciales y fortalecimiento de sus sistemas de investigación y educación superior.
17. Elaborar estrategias específicas de actuación conforme al perfil de cada PRM.

La necesidad de continuar apoyando los esfuerzos de los PRM para que superen sus problemas de pobreza y desigualdad sigue estando presente entre la comunidad internacional de donantes. Prueba de ello es «El consenso europeo sobre desarrollo», una declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión, sobre las políticas de des-

arrollo de la UE[3]. En el documento se reconoce que la ejecución de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad es específica para cada país, «hecha a medida», sobre la base de las necesidades, estrategias, prioridades y recursos del propio país. Es decir, se consagra la diferenciación como principio basilar de la cooperación. Por otra parte, se establece el contexto de los ODM como razón justificativa del apoyo a los PRM y se reconoce el papel clave de estos países en cuestiones de política, seguridad y comercio internacional, «produciendo y protegiendo bienes públicos globales y actuando como «países-ancla» a escala regional».

La celebración de la I Conferencia Intergubernamental sobre Países de Renta Media, que tuvo lugar en Madrid en marzo de 2007, sirvió para reafirmar el compromiso de los donantes internacionales en el apoyo a los PRM. En su discurso inaugural el Secretario general adjunto de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, José Antonio Ocampo, ratificó este compromiso a partir de la consideración de cinco razones:

1. El apoyo a los PRM es crítico en la lucha contra la pobreza, pues 2/5 partes de la población mundial que viven con menos de dos dólares, residen en estos países.
2. La necesidad de consolidar y tornar irreversible el progreso en términos de desarrollo logrado en estos países.
3. La conveniencia de apoyar la capacidad de los PRM para que sirvan como ejes del desarrollo en las regiones y subregiones de las que hacen parte.
4. El papel de los PRM en la provisión de los Bienes Públicos Globales.
5. Asegurar que el sistema de cooperación internacional para el desarrollo no discrimine en contra de aquellos países que hayan logrado avances.

La intensificación de estos esfuerzos en apoyo de los PRM debiera realizarse en tres áreas críticas: el fortalecimiento institucional que promueva la cohesión social, el apoyo a las reformas y consolidación de sus sistemas fiscales nacionales y el facilitarles su integración en los mercados internacionales de capital y de comercio a partir del diseño de reglas que propicien procesos de desarrollo.

II. LAS PERCEPCIONES BRASILEÑAS SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el discurso oficial, la cooperación internacional representa para Brasil un

[3] Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la UE titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», Diario Oficial de la Unión Europea (2006/C 46/01), 24 de febrero de 2006.

instrumento que genera cambios estructurales, ya que tiene por objeto la transferencia de tecnología y la absorción de conocimientos que contribuyen al desarrollo socioeconómico en sectores estratégicos de innegable trascendencia que generan instituciones más sólidas. En la relación con los países o instituciones donantes internacionales Brasil adopta el concepto de «asociación para el desarrollo», que condensa la idea de una relación de cooperación de doble dirección que implica compartir esfuerzos y beneficios. Según explica la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), «las iniciativas propuestas son evaluadas a la luz del impacto y del alcance sobre las comunidades receptoras. Ese procedimiento implica mejorar los mecanismos de negociación, evaluación y gestión de los proyectos a fin de ajustarlos a las prioridades nacionales» [4].

Entender las percepciones de Brasil y de sus funcionarios, especialmente los diplomáticos, exige un doble abordaje analítico que incorpore, por una parte, la concepción del papel de la cooperación en el conjunto de la política exterior brasileña y, por otra, la autopercepción sobre la identidad de Brasil. Sólo así entenderemos en su justa medida algunas peculiares actitudes de la diplomacia brasileña en el tratamiento de la cooperación internacional, y más específicamente, de la cooperación para el desarrollo.

II.1. *La cooperación en la política exterior brasileña*

La política exterior de Brasil se ha orientado invariablemente hacia la promoción del desarrollo nacional. Sus fases y oscilaciones provienen de las diferentes concepciones del desarrollo que fueron elaboradas a lo largo de la historia del país y que fueron, básicamente, dos:

— Una concepción impulsada por la ideología del nacionalismo económico, que perseguía un modelo de desarrollo nacional autónomo.
— Una concepción motivada por la ideología liberal, que buscaba un desarrollo integrado y abierto hacia el exterior.

Puede afirmarse, no obstante, que ninguna de las dos concepciones se ha impuesto con claridad, registrándose en los últimos años movimientos pendulares entre los dos extremos con importantes matizaciones y adaptaciones creativas a las transformaciones en curso del sistema internacional. Para muchos analistas de la política exterior del país, sin haber abdicado nunca del designio de alcanzar el desarrollo en todos los niveles, Brasil puede ser incluido entre los países que mantuvieron un razonable grado de apertura hacia el exterior y que manifestaron un interés constante por la liberalización de sus relaciones económicas.

[4] Información institucional de la ABC disponible en http://www.abc.mre.gov.br.

El concepto brasileño de cooperación fue elaborado históricamente a partir de tres elementos:

1. Elementos de significación política: La cooperación sería utilizada para reflejar de forma sintética la esencia de la política exterior de Brasil, realzando su carácter pacífico y de no-confrontación, además de legitimarla interiormente y ante la comunidad internacional. Esta idea fue incorporada en el discurso político para la promoción de la unión del Tercer Mundo y para reafirmar el liderazgo brasileño a favor de ganancias exteriores en el seno del diálogo Norte-Sur y Sur-Sur.
2. Elementos de contenido económico: Se buscaba la cooperación para realizar las metas del desarrollo nacional en tres niveles: industria de base, de transformación y de punta. No se trataba de superar el subdesarrollo sino de alcanzar el pleno desarrollo.
3. Elementos de procedimiento: en cuanto al *modus faciendi*, el pragmatismo característico de la política exterior guiaba la conducta brasileña en la captación y ejecución de la cooperación internacional. En consecuencia se perfilaba un tipo de cooperación desideologizada y despolitizada que aprovechaba las oportunidades de forma realista.

La cooperación se incorporó en el discurso diplomático brasileño como un concepto y como una práctica política. En el lenguaje diplomático y político, el término mantendrá un significado polivalente que intentará traducir, en un ejercicio constante de adaptación a las cambiantes coyunturas, la filosofía desarrollista que cargaba. Cabía entonces a la cooperación llenar de contenido, mediante mecanismos concretos, la función subsidiaria que la política exterior le reservaba para el esfuerzo interno de desarrollo. Por esta razón siempre se realiza en el Ministerio de Exteriores de Brasil, el Itamaraty, una evaluación concienzuda de la capacidad desarrollista de cada una de las modalidades de la cooperación.

II.2. *Las autopercepciones sobre la identidad de Brasil*

Es en el proceso histórico de formación nacional que surge la contradicción-clave que configura uno de los rasgos específicos de la identidad internacional de Brasil con repercusiones en las percepciones de la cooperación para el desarrollo. Paradójicamente, a la vez que el esfuerzo nacional y de las élites se orientó históricamente a la consecución de un Estado fuerte, grande, pujante, potente y con proyección de futuro, se cultivaba en el seno de la sociedad brasileña el germen de la desigualdad y de la injusticia responsable por el pasivo social que, hasta hoy, el país no ha conseguido rescatar.

De esta contradicción, es decir, de la falta de correspondencia entre la relativa

simplicidad del modelo de política exterior de Brasil —fundamentado en síntesis en la afirmación de su base territorial, en el perfeccionamiento de su patrimonio diplomático y en el reclutamiento de recursos externos para el desarrollo nacional— y de la complejidad de las cuestiones internas sin resolver (desequilibrios sociales y regionales, desigualdades, vulnerabilidades económicas, problemas de gobernabilidad, incapacidad para generar políticas públicas ajenas a la contienda partidista, corrupción, etc.) brotan las inconsistencias y vacilaciones que se manifiestan en una actitud reactiva, defensiva y ambigua frente al mundo, que mira con cierto recelo, por ejemplo, cualquier actuación de la cooperación internacional en su territorio como una disminución de su autonomía y una limitación o erosión de su capacidad soberana.

Esta «crisis de identidad» se refleja en el plano declaratorio, «como si Brasil no se encontrase a gusto en el mundo», en una indefinición que le acompaña en la escena internacional. Un país ambiguo con una identidad internacional dual, que le sitúa simultáneamente entre el Primer y el Tercer Mundo, y que le hace comportarse como el más rico de los pobres y el más pobre de los ricos, satisfecho e insatisfecho, conservador en ciertos campos y reformista en otros, desafiando simplificaciones y actuando ocasionalmente en el ámbito exterior de manera sorprendente para sus socios. En definitiva, la idea de «la doble inserción» en el mundo es uno de los componentes más destacados de la identidad de Brasil y proyecta sus luces y sombras sobre su política exterior y sobre el papel subsidiario e instrumental de la cooperación internacional.

A pesar de que Brasil no haya elaborado reflexiones doctrinarias al respecto, o que no exista un Plan Director o una estrategia para la planificación de su cooperación, un examen cuidadoso de los discursos, textos y documentos oficiales de su Ministerio de Exteriores o de las prácticas de sus diplomáticos permiten detectar ciertas reticencias al papel de la cooperación internacional en el país. Estos recelos se concentran especialmente en las resistencias a aceptar condiciones de cualquier tipo, en el temor a que la cooperación y la actuación de ONG extranjeras supongan algún tipo de injerencia en sus asuntos internos o, con más relevancia, a que la cooperación internacional suponga una erosión de la soberanía nacional que deje al descubierto algunas de las vulnerabilidades del país en campos como los Derechos Humanos, el respeto a los derechos de las minorías o la preservación de la Amazonia.

III. EL PAPEL DE BRASIL EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La cooperación Sur-Sur crea una solidaridad entre países en vías de desarrollo que responde a lógicas diferentes de las que presiden las políticas de desarrollo

de los países del Norte. En efecto, el modelo de cooperación Sur-Sur busca soluciones de desarrollo basándose en políticas y prácticas demostradas como positivas en el Sur, dando prioridad al intercambio sostenido de ideas, experiencias, conocimientos y destrezas técnicas entre una variada gama de sectores de los países en desarrollo. También se buscan respuestas a temas importantes como el compromiso local, el asociacionismo, la efectividad de la asistencia, el compromiso del Sur y el impacto y sostenibilidad de la asistencia.

Algunos países latinoamericanos, entre ellos Brasil, han alcanzado en las últimas décadas, con mayor o menor éxito, razonables niveles de desarrollo socioeconómico (con altos índices, en general, de concentración de renta y bolsas enormes de pobreza) a la vez que han adquirido nuevas tecnologías y competencias en áreas como la ingeniería aeronáutica o biotecnológica, la electrónica, energías renovables, extracción y tratamiento de hidrocarburos, tecnologías de la información, comunicaciones, etc. Sin embargo, el sistema internacional de cooperación al desarrollo pasa a veces por alto la existencia de estas competencias o capacidades. Por ello, desde la perspectiva de la cooperación Sur-Sur, muchas respuestas para algunos problemas se encuentran en países que, compartiendo las mismas percepciones sobre los obstáculos al desarrollo local o regional, puede dar los mejores consejos y orientar hacia el uso más eficiente de la asistencia para el desarrollo, apoyando la transferencia sistemática y sostenida de experiencias demostradas y reproducibles de los países en desarrollo más adelantados hacia los países menos avanzados.

En general, estas iniciativas de cooperación Sur-Sur suelen ser generadas, administradas, diseñadas e implementadas por las mismas instituciones de los países en desarrollo que poseen la responsabilidad de movilizar y suministrar los recursos institucionales, humanos, técnicos y a veces también financieros, necesarios para su éxito. Muchos países latinoamericanos han optado por impulsar la cooperación técnica entre países en desarrollo. Esta cooperación adopta diferentes modalidades:

a) suministrar personal de corto y mediano plazo (expertos, profesores, voluntarios),
b) concesión de becas y pasantías para realizar estudios de perfeccionamiento en aquellos países que tienen un sistema universitario y de investigación científica relativamente más avanzado,
c) suministro de equipos y material de demostración necesarios para la realización de proyectos de cooperación técnica,
d) realización de programas culturales y sociales,
e) iniciativas en investigaciones orientadas hacia el desarrollo.

El surgimiento de la cooperación Sur-Sur se vincula a dos factores explicati-

vos. El primero es el papel que jugó la cooperación exterior en la adquisición de las capacidades nacionales de muchos países en vías de desarrollo. El segundo, y posiblemente el más relevante, fue la activación de un diálogo político entre países en desarrollo que comprendieron la necesidad de articular sus demandas en temas clave como la relación entre comercio y desarrollo o las asimetrías del sistema económico internacional. El origen de la participación de Brasil como actor de la cooperación Sur-Sur se remonta a la década de los años setenta, cuando la experiencia alcanzada por el país como receptor de ayuda hizo necesaria la elaboración del concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CPTD). Fue en esa época, cuando la ONU auspició la celebración de una Conferencia Internacional sobre cooperación entre países en desarrollo que originó el Plan de Acción de Buenos Aires, de 1978. Este Plan fue adoptado por 138 países y proporcionó el marco de referencia internacional para la actuación brasileña como actor de la cooperación Sur-Sur. Guiaba a Brasil en este nuevo rumbo la percepción de que había conseguido maximizar la absorción de los beneficios de la cooperación recibida de los países del Norte por lo que existía una obligación moral de solidarizarse e incentivar el apoyo a los países de menor desarrollo relativo. En los años ochenta y en función del agotamiento del modelo de Cooperación Técnica Internacional, pues ya se había avanzado bastante en el dominio del conocimiento técnico, Brasil modificó su perfil para compatibilizar su rol de receptor de asistencia al de prestador de asistencia a países en desarrollo y lo hizo, a ejemplo de los países del Norte, para ampliar y fortalecer sus intereses exteriores.

En los últimos años, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo se ha visto incrementado tanto por la inclusión de nuevos temas y orientaciones como por la participación de nuevos actores, principalmente poderes emergentes en el siglo XXI. Es el caso de China, India y Brasil. Desde la perspectiva de la aportación de estos países a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo, las cifras nos hablan de cantidades modestas pero no despreciables. Sin embargo, al no ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los criterios manejados para su medición no son ciertamente homologables con los seguidos por los países miembros del CAD.

El perfil de Brasil como país donante ha recibido muy poca atención en los debates sobre el desarrollo [5]. Algunas estimaciones sobre las cantidades de ayuda destinadas por Brasil a la cooperación Sur-Sur cifran en 15 millones de US$ los

[5] Una de las contadas y recientes aportaciones es la de SCHLÄGER, Catrina: «New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil», *Dialogue on Globalization*, Briefing Papers FES, Berlín, marzo, 2007.

recursos dedicados, entre 1998 y 2004, al desarrollo de 119 proyectos o actividades. Los datos brasileños calculan que el total de la ayuda destinada a proyectos en países en vías de desarrollo alcanza los 12 millones de US$ entre los años 2000 y 2004. Sin embargo, un informe del comité de alto nivel para el examen de la cooperación técnica entre países en desarrollo del PNUD incluye en este cálculo no sólo los recursos financieros sino también los servicios de otras organizaciones nacionales involucradas en su implementación. De esta forma, cada dólar desembolsado debe ser multiplicado por 10. Según estos cálculos aproximados, Brasil proporcionó entre el año 2000 y 2004 una cantidad cercana a los 120 millones de US$ [6].

Cualitativamente, la ayuda brasileña se caracteriza por estar mucho más desligada de intereses económicos y políticos que la ayuda de China o de India, e incorpora modalidades que superan la estricta dimensión bilateral para innovar en formas de cooperación triangular o multilateral. La cooperación Sur-Sur que ejecuta Brasil debe entenderse en el contexto de su política exterior y como un componente más de su política de desarrollo. De acuerdo a esta concepción existen dos modalidades complementarias que refuerzan el papel de la cooperación Sur-Sur: la cooperación técnica y la cooperación financiera.

La cooperación técnica brasileña puede convertirse en un modelo para otros donantes emergentes, en la medida en que no está vinculada a intereses materiales y en que se contempla como una contribución a la paz y la seguridad internacional. Este tipo de cooperación se encuentra enormemente diversificada por el número de socios beneficiados —un total de 53 países— y por su amplitud temática. En este último aspecto, puede destacarse la contribución brasileña como uno de los principales difusores de la cooperación técnica en el campo de la salud en el mundo en desarrollo. En efecto, la salud es un tema predominante en la agenda de la cooperación técnica internacional brasileña, en su vertiente bilateral y multilateral. Internamente, se articula a partir de la relación entre el Ministerio de Exteriores, el Ministerio de Salud, la Agencia Brasileña de Cooperación y la Fundación Oswaldo Cruz. Externamente, se orienta a satisfacer las demandas que Brasil recibe de los países en desarrollo, principalmente en África y América Latina, cubriendo una proporción considerable de áreas.

A la dimensión interna y externa orientada hacia los países en vías de desarrollo, beneficiarios directos de la cooperación técnica brasileña en el campo de la salud, debe añadirse la cooperación triangular en la que Brasil también participa. Como resultado de la ampliación de la

[6] High Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries (HLC): *Brazil*, 2003. Disponible en http://tcdc1.undp.org/HLCdocs/HLC14_brazil.pdf.

Áreas de la cooperación técnica brasileña en salud

- Malaria: Prevención, detección, diagnóstico y tratamientos efectivos.
- VIH/SIDA: Capacitación en acciones de prevención, apoyo a programas nacionales de enfermedades de transmisión sexual y sida, a los derechos humanos, intercambio en sistemas de información y apoyo a la búsqueda de tratamiento universal a la población afectada.
- Sistema Único de Salud: apoyo a la descentralización de los servicios de salud y utilización del sistema brasileño (SUS) como modelo.
- Nutrición: fortalecimiento de las acciones de alimentación por medio de implementación de políticas. Formulación y ejecución de acciones en carencias nutricionales.
- Bancos de leche humana: grupos poblacionales estratégicos, especialmente recién nacidos de bajo peso.
- Vigilancia ambiental en salud: tratamiento y control de la calidad del agua, manejo de residuos contaminantes.
- Vigilancia epidemiológica: centro de informaciones estratégicas en vigilancia, sistema nacional de notificación, programas de inmunizaciones.
- Hermanamiento de hospitales: localización de hospitales brasileños que pueden apoyar a una institución extranjera en gestión hospitalaria.
- Fármacos e inmunobiológicos: transferencia de tecnología.

demanda recibida y del aumento del abanico de áreas temáticas, se han expandido las oportunidades de creación de sinergias con otras agencias de cooperación, tanto multilaterales (el caso de la Organización Panamericana de la Salud) como bilaterales (la GTZ alemana y el DFID británico). La participación privada también es relevante como demuestra el compromiso de la Fundación Ford en el apoyo a la cooperación sanitaria.

Existe otra dimensión de la cooperación Sur-Sur desarrollada por Brasil que posee gran impacto y relevancia. Se trata de las experiencias brasileñas en materia de programas y políticas públicas de corte social que pueden ser exportadas a otros países con similares problemas. Es el caso de los programas de transferencias de renta condicionadas —el Bolsa Familia— o el programa de erradicación del analfabetismo que han alcanzado buenos resultados y cuya implantación se está llevando a cabo en países como Mozambique. Igualmente resultan importantes las acciones de fortalecimiento institucional y creación de capacidades. Brasil desarrolla desde el año 2003 una experiencia de fortalecimiento de los cuerpos diplomáticos de los países de América Central.

En el campo de la cooperación financiera, el papel de Brasil ha sido destacado en las iniciativas de perdón de la deuda con países africanos. En este contexto, el gobierno brasileño decidió cancelar las deudas de Mozambique (369 millones de US$), Tanzania (10 millones de US$), Mauritania (9 millones de US$) y Guinea-Bissau (5 millones de US$). También en el ámbito latinoamericano, Brasil actuó en la negociación del perdón de la deuda efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2006, y que benefició a Bolivia, Guyana, Nicaragua, Honduras y Haití. Brasil ofrece créditos blandos a varios países africanos y está considerado por el FMI y por el Banco Mundial como el país emergente, que después de China y Kuwait, proporciona más préstamos a los países de baja renta.

En los últimos años, la cooperación brasileña enfatiza la utilización de los mecanismos de cooperación triangular como uno de los instrumentos dotados de mayor potencialidad para la promoción del desarrollo en terceros países, a la vez que como medio para fortalecer las capacidades de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). La cooperación triangular se convierte así en una práctica cada vez más presente en la medida que representa una estrategia de compromiso de los países desarrollados, sin perder el carácter de cooperación horizontal. Según la propia ABC, esta estrategia ha generado dividendos y ventajas desde el punto de vista político, operativo y financiero, pues el aporte de los recursos que se suman a partir de diferentes fuentes —incluida aquí la contribución brasileña— ha generado optimización y aumento de eficiencia, propiciando la coordinación entre donantes y reduciendo el paralelismo de acciones que, muchas veces, competían entre sí. La cooperación triangular se contempla además como un instrumento para la superación de las dificultades presupuestarias y de la escasez de recursos que pueden ser puestos a disposición de las crecientes demandas de cooperación Sur-Sur recibidas por la ABC. Ejemplos de estas acciones de cooperación triangular pueden ser encontrados en el trabajo de la ABC con la cooperación japonesa en los sectores de la educación y la agricultura, con la formación de 120 expertos africanos y latinoamericanos en diferentes proyectos conjuntos y en las iniciativas de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA) y de la AECI con la cooperación brasileña en programas de inmunización y reforestación en Haití. Esta cooperación triangular también tiene como elemento novedoso la cooperación realizada por Brasil en asociación con instituciones multilaterales para su aplicación en diferentes regiones. Es el caso de la iniciativa brasileña en alianza con el Fondo de Naciones Unidas para la Población que ha iniciado un programa para la diseminación internacional de la experiencia de Brasil en salud reproductiva y planificación familiar, cuya aplicación está siendo puesta en marcha en Latinoamérica y en los países africanos de lengua portuguesa. Tam-

bién existe una experiencia similar con el Banco Mundial, que financia el proyecto «Merienda escolar» y otro de gestión de residuos sólidos en Haití.

Finalmente debe registrarse la participación brasileña en el campo de la asistencia humanitaria internacional. En junio de 2006, el presidente Lula creó un Grupo de Trabajo Interministerial para la Ayuda Humanitaria Internacional. El resultado fue la puesta en marcha de operaciones de asistencia humanitaria en Bolivia, Surinam, Ecuador y Líbano, con gran participación de la sociedad civil [7].

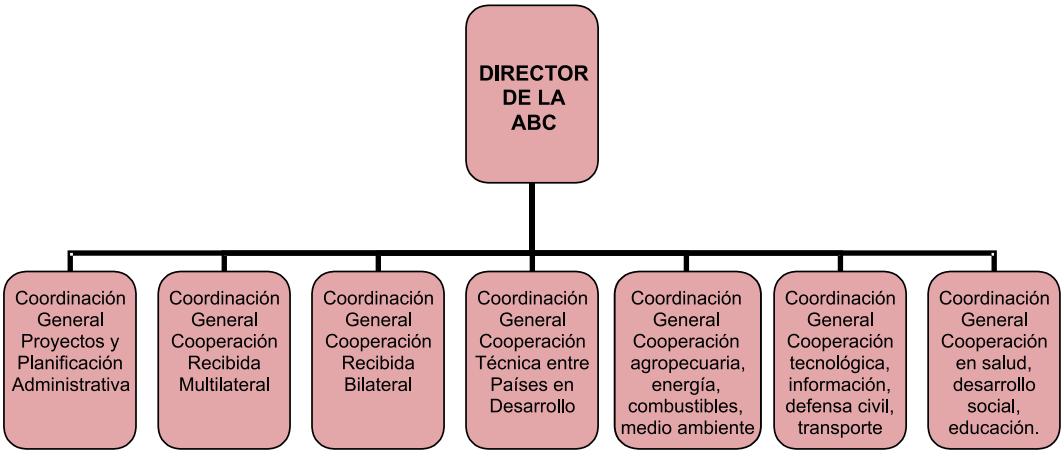
IV. LA AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN: PRIORIDADES GEOGRÁFICAS Y SECTORIALES

En la década de los ochenta la cooperación brasileña experimenta una reestructuración organizativa de los departamentos ministeriales que, en el plano interno, se ocupaban de la cooperación recibida. Nace así en 1987 la Agencia Brasileña de Cooperación, integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con un mandato específico para intensificar y estrechar los vínculos políticos y económicos de Brasil con los países de América Latina y el Caribe, África, Asia y Oriente Medio. Los instrumentos para ello serían la transferencia de tecnología y de soluciones creativas basadas en la experiencia nacional de desarrollo de esos países y en un modelo de cooperación horizontal o Sur-Sur. Desde la perspectiva financiera, muchas de estas iniciativas serían patrocinadas con los recursos del Fondo Brasileño de Cooperación (FBC), creado en 1995, con el objetivo de apoyar el intercambio técnico y la transferencia de conocimientos entre Brasil y los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Veinte años después de la creación de la ABC, el discurso diplomático brasileño mantiene su papel como un instrumento fundamental de la política exterior de Brasil. La cooperación horizontal que se ejecuta contribuye a la proyección de una imagen moderna del país, consolidando su protagonismo en el ámbito regional e internacional. Los principios que orientan la cooperación brasileña son la solidaridad, la corresponsabilidad, su carácter no ligado no teniendo fines comerciales o lucrativos, la ausencia de condiciones o imposiciones y la actuación de acuerdo a las prioridades de los países socios.

La ABC está integrada en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene por misión negociar, coordinar, implementar y acompañar los programas y proyectos brasileños de cooperación técnica, ejecutados con base en los acuerdos firmados por Brasil con otros países y organismos internacionales.

[7] Los programas y acciones de asistencia humanitaria de Brasil pueden consultarse en la página web: http://www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br.

GRÁFICO 6. *Estructura organizativa de la ABC*



Para desempeñar su misión, la ABC se orienta por la política exterior de Brasil y por las prioridades nacionales de desarrollo, definidas en los planes y programas sectoriales del gobierno brasileño. La estructura organizativa de la Agencia Brasileña fue reformada en diciembre de 2006, adoptando una división temática y no geográfica, lo que permite su vinculación más estrecha con la política exterior de Brasil en el ámbito de la cooperación Sur-Sur.

Las funciones de la ABC

1. Orientar a las instituciones nacionales sobre oportunidades existentes en el ámbito de los acuerdos de cooperación técnica internacional firmados.
2. Apoyar a las instituciones en la formulación de los proyectos.
3. Coordinar la negociación entre las instituciones cooperantes y solicitantes.
4. Guiar la ejecución de los proyectos y divulgar informaciones sobre su desarrollo y los resultados obtenidos.
5. Evaluar el alcance y la repercusión de cada proyecto de cooperación después de su cierre y a la luz de los objetivos propuestos.
6. Intensificar y estrechar los lazos políticos y económicos de Brasil, a través de la transferencia de tecnologías y de soluciones creativas, basadas en la experiencia nacional de desarrollo, hacia países de América Latina, Caribe, África, Asia y Oriente Medio.

A partir del análisis de las actividades de la ABC pueden establecerse como áreas temáticas principales la agropecuaria, la energía, el medio ambiente, la salud, el desarrollo social, la formación profesional, la gestión y la administración pública, la tecnología de la información, el gobierno electrónico, la defensa civil, el urbanismo y los transportes.

IV.1. *Prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación brasileña*

La cooperación Sur-Sur de Brasil busca hacer realidad una nueva visión de las relaciones entre los países en desarrollo, inspirada en la comunión de intereses y en la ayuda mutua. Para ello, procura convertirse en una apreciable fuente de soluciones para algunos de los problemas que atenazan a los países con un nivel de desarrollo semejante al de Brasil. Estas soluciones se concentran en las áreas de salud, educación, agricultura, medio ambiente, desarrollo industrial y administración pública. Geográficamente, la cooperación brasileña tiene tres ámbitos territoriales de actuación preferente: la región de Asia-Pacífico con Timor Oriental como país más beneficiado; la cooperación con los países africanos de lengua portuguesa y la cooperación regional con los países de América Latina y el Caribe.

Según datos del año 2003, el 38% de la cooperación brasileña se concentró en los países de América del Sur, siendo Paraguay el más beneficiado con 2/3 partes de esta ayuda. Los Países Africanos de Lengua Portuguesa, conocidos por la sigla PALOP, recibieron el 34% de la ayuda proporcionada por Brasil, siendo Angola, Santo Tomé y Príncipe los principales destinos de los proyectos ejecutados. El 22% del total de la ayuda brasileña fue dirigido a Timor Oriental y, por último, los países de América Central y el Caribe recibieron un 6% de la ayuda para el desarrollo de Brasil, siendo Haití el principal beneficiario. La presencia de proyectos brasileños es amplia en Timor, donde además de participar, entre 2000 y 2002, en la administración transitoria de la ONU en el país (UNTAET), contribuye a la reconstrucción postconflicto en áreas como el fortalecimiento institucional, la cooperación educativa y lingüística, la administración pública, la formación profesional y capacitación empresarial, la alfabetización comunitaria, la agricultura cafetera y la salud y el tratamiento del VIH/SIDA.

La cooperación brasileña con los países africanos que pertenecen a la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) está concentrada en Cabo Verde, Guinea-Bissau, Angola, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe. Las principales iniciativas consisten en la creación de centros regionales de excelencia en el área de desarrollo empresarial y de la administración pública, en Luanda y Maputo, formación de recursos humanos en el campo de la salud pública, vigilancia epidemiológica y administración hospitalaria, cooperación técnica en telecomuni-

caciones, la implementación de la metodología brasileña en programas de asistencia social en Mozambique y estudios de viabilidad para la instalación de fábricas de medicamentos antirretrovirales en los países con alta incidencia del sida, entre otros. Como ejemplo de vitalidad de las nuevas modalidades de cooperación auspiciadas por Brasil, cabe citar la financiación por el Fondo de Combate al Hambre y la Pobreza —creado por el Forum India-Brasil-África del Sur (IBAS)— de un proyecto de desarrollo agrícola y pecuario en Guinea-Bissau.

La intensificación de la cooperación regional con los países latinoamericanos es una de las directrices políticas adoptadas bajo el gobierno de Lula da Silva. En este sentido, Brasil parte del reconocimiento de la existencia de asimetrías de desarrollo entre los países de la región. Las expectativas de los socios latinoamericanos en relación a la cooperación brasileña también son altas. En estos últimos años Brasil ha prestado especial atención a la cooperación en Haití. La presencia brasileña en este país caribeño es singular por varios motivos, al converger cuestiones de identidad racial y cultural, y es relevante por el papel activo de Brasil en el liderazgo de la misión de Naciones Unidas (MINUSTAH).

4. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN BRASIL

I. EL MARCO DE REFERENCIA: LA AGENDA DE INTERESES COMUNES Y LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

Al margen de la existencia de motivaciones humanitarias y solidarias que justifiquen la cooperación de España en Brasil, debe pensarse también en la existencia de intereses de carácter político, o de otra naturaleza, que recomienden el mantenimiento y el aumento del volumen de las acciones de cooperación en tierras brasileñas. Evidentemente, y en función del reducido impacto y de las limitaciones que impone un volumen de AOD relativamente modesto, cabe pensar que la cooperación española con este país obedece mucho más a criterios de orden político y económico —la manifestación de la buena voluntad de España y el magnífico estado de las relaciones políticas o el alto grado de interdependencia económica como consecuencia de las inversiones españolas en Brasil— que a la existencia de una situación de subdesarrollo dramático que impondría un esfuerzo redoblado para su superación. En otras palabras, dentro de la variada gama de temas que forman la agenda hispano-brasileña, la cooperación para el desarrollo, aún siendo importante, no es la vía principal para que los dos países realicen sus intereses más destacados. Desde la perspectiva brasileña, no cabe duda de que existe muchísimo más interés en la atracción de inversiones españolas y en el crecimiento de los flujos de comercio bilateral, que en el hecho de que España desarrolle un programa de cooperación que, al menos cuantitativamente, no puede compararse con los volúmenes que se manejan en el terreno de las inversiones y los intercambios comerciales.

Las relaciones hispano-brasileñas han alcanzado en los últimos años un grado de intensidad inusitado. De una situación de mutua irrelevancia —después de décadas de unas relaciones caracterizadas por un bajo perfil, con una presencia diplomática protocolaria, con pocos intereses comunes e intercambios comerciales reducidos, con una agenda bilateral concentrada en las relaciones culturales, los problemas derivados de la presencia de emigrantes españoles y algunas cuestiones vinculadas a la política española en Latinoamérica—, se ha pasado a otra en la que tanto España como Brasil han encontrado las vías para la realización de sus intereses políticos y económicos. Hoy, las relaciones hispano-brasileñas son diversificadas, complejas y dinámicas y se organizan en torno a intereses comunes —temas políticos bilaterales y multilaterales, temas económicos y comerciales, asuntos sociales, educativos y culturales— que conviene conocer al constituir el telón de fondo en el que se proyectan algunas cuestiones referidas a las relaciones de cooperación.

En el campo político existe un fuerte interés conjunto por fortalecer el multilateralismo en las relaciones internacionales desde bases bilaterales. Este interés no es contradictorio con los res-

pectivos objetivos de las políticas exteriores ni con los temas propios del ámbito hispano-brasileño. Al contrario, los fortalece y los apuntala en la medida en que Brasil está interesado en ver reconocido su papel de líder en América del Sur y en convertirse en país de referencia para el estrechamiento de las relaciones con la UE, intentando que desde Europa sea contemplado como un actor protagonista y con proyección e influencia en la escena mundial. En la misma medida también es interés de España que Brasil apoye su política exterior en Latinoamérica, desde el reconocimiento del país como aliado estratégico en la región, reforzando el papel de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, impulsando la conclusión satisfactoria de las negociaciones para alcanzar una zona de libre comercio entre la UE y MERCOSUR y reconociéndose recíprocamente capacidad de interlocución, mediación y actuación. Existe interés conjunto en desarrollar proyectos de cooperación en terceros países, en participar en misiones de paz y en impulsar mecanismos de mediación y solución de conflictos. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo constituyen también un objetivo de la mayor relevancia. La reforma del sistema financiero internacional, la atenuación o eliminación del proteccionismo comunitario para sus productos agrícolas y la consecución de un acuerdo amplio en el seno de la OMC, que atienda las reivindicaciones del G-20 capitaneado por Brasil, se encuentran en la cúspide de las prioridades de las autoridades y de la sociedad brasileña. Brasil debería contar con el apoyo, la solidaridad y el esfuerzo español para el logro de estas metas. En cumplimiento del 8º Objetivo de Desarrollo del Milenio, que establece la necesidad de implementar una asociación global para el desarrollo y un sistema comercial abierto, regulado, no discriminatorio y accesible, Brasil y España deberían comprometerse en aproximar sus posiciones, así como las de sus respectivos bloques de integración, para lograr el éxito de la Ronda de Doha. Unos resultados positivos en un proceso de liberalización comercial permitirían además un sustancial incremento en el grado de coherencia de la política de cooperación española y europea.

En el terreno económico, representa un interés español alcanzar un compromiso de las autoridades brasileñas para la protección de las inversiones de empresas españolas. En este ámbito persisten las indefiniciones en los marcos reguladores para las inversiones en el sector eléctrico y de telecomunicaciones. La importancia del asunto es tal que figura entre las prioridades del Plan de Asociación Estratégica, donde se contempla la creación de un grupo de trabajo sobre inversiones y marco regulador que sirva para afianzar la continuidad de la inversión española en Brasil en sus distintas modalidades, para lo cual es de la máxima importancia consolidar la estabilidad jurídica y reguladora que ofrezca

seguridad a los compromisos adquiridos y a los contratos firmados.

Existe un amplio interés en las empresas y en el gobierno español en lograr una mayor participación en la construcción de infraestructuras, para lo cual el Plan de Partenariado Público-Privado impulsado por el gobierno brasileño puede ser decisivo. No obstante, en el momento actual, esta iniciativa encuentra dificultades de orden burocrático-legal para su puesta en marcha. También se espera una segunda oleada de inversiones españolas que se vería propiciada por la entrada en el mercado de Brasil de empresas de tamaño pequeño y mediano. Los dos países comparten el interés en encontrar un punto de equilibrio en la balanza comercial bilateral, que en los 5 últimos años es deficitaria para España.

Para Brasil, forma parte de su interés la atracción y fijación de las inversiones españolas pues contribuyen al crecimiento económico y al desarrollo en diferentes facetas. Es también interés prioritario para el gobierno brasileño la participación del capital español en las grandes obras públicas que se acometerán en los años venideros. Constituye un interés conjunto la superación de las asimetrías existentes en las relaciones económicas bilaterales, en la medida que las inversiones presentan una única dirección (de España hacia Brasil). Existe un gran interés por parte de empresas brasileñas en invertir en España y en aprovechar el mercado español como trampolín al mercado europeo. La creación de *joint-ventures* continúa siendo un mecanismo de cooperación empresarial bilateral insuficientemente aprovechado. Existe un interés mutuo en encontrar cauces y fórmulas cooperativas para el fomento de la internacionalización de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y para el intercambio de experiencias.

Entre los retos del presente y del futuro para la inversión española en Brasil se pueden señalar su necesaria diversificación mediante la identificación de nuevos nichos de negocios en otros segmentos del mercado brasileño, una deseable desconcentración geográfica hacia el Norte y el Nordeste del país —regiones menos desarrolladas pero que presentan fuertes potencialidades en sectores como el turismo, energías alternativas, infraestructuras— y la necesidad de su reformulación ante las perspectivas de finalización del ciclo privatizador de forma que puedan ser un elemento esencial en la configuración de un modelo de desarrollo que genere crecimiento económico y justicia social para los brasileños. En este terreno existen, como puede deducirse, grandes posibilidades para la cooperación económica hispano-brasileña.

La superación de las asimetrías comerciales pasa fundamentalmente por la diversificación y desconcentración de la pauta de los intercambios en unos pocos productos, que configuran un patrón desigual, con materias primas y produc-

tos de bajo valor agregado en el caso brasileño y con productos manufacturados de alto valor agregado en el caso español. El comercio hispano-brasileño se encuentra aún por debajo de sus posibilidades reales en unos niveles modestos, a pesar de registrarse una tendencia al crecimiento, razón por la cual el Plan de Asociación Estratégica Brasil-España contempla medidas para elevar la cantidad y la calidad de los intercambios. La primera de ellas es la creación de un grupo de trabajo para potenciar los vínculos comerciales. Junto a esta medida existen otras como la intensificación de las misiones empresariales, la celebración de jornadas técnicas de información, la potenciación del papel del Fondo para Estudios de Viabilidad (FEV) y el compromiso español de ampliar el techo de cobertura de la exportación a Brasil, a través de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) para incrementar corrientes comerciales y atender operaciones de especial significado.

Todas estas disposiciones serán importantes pero tendrán efectos limitados en la medida en la que el comercio hispano-brasileño se encuentra condicionado por factores estructurales como el proteccionismo comunitario y la insuficiente apertura del mercado brasileño. Por esta razón se puede afirmar que la profundización de los flujos comerciales bilaterales dependerá más de la eliminación de las barreras comerciales y del éxito efectivo de nuevos esfuerzos liberalizadores a nivel global (OMC) y regional (UE-MERCOSUR), terreno donde la cooperación y el diálogo entre España y Brasil deben intensificarse.

El turismo es uno de los sectores de la actividad económica con más posibilidades y perspectivas de futuro para la cooperación bilateral. Desde 1997, los dos países mantienen un acuerdo de cooperación para prestar especial atención al desarrollo y ampliación de las relaciones turísticas como medio para que los pueblos puedan mejorar el conocimiento recíproco de sus historias, modos de vida y culturas y para facilitar la cooperación empresarial en esta materia. Este acuerdo fue ampliado con la firma, en enero de 2005, de otros protocolos de cooperación turística y con su inclusión como tema destacado en el Plan de Asociación Estratégica. La intensificación de los flujos turísticos bilaterales y de la cooperación empresarial debe ser uno de los principales retos en la agenda hispano-brasileña de los próximos años. Existe espacio para aumentar los intercambios bilaterales de turistas, aprovechando además las diferencias en los periodos de vacaciones en los dos países y las peculiaridades del producto turístico demandado en cada situación. Por otra parte, el turismo se ha convertido en prioridad del actual Gobierno brasileño a través de un Plan Nacional de Turismo que pretende crear 1.200.000 nuevos puestos de trabajo, aumentar hasta 9 millones el número de turistas que visitan anualmente Brasil, generar 8.000 millones de dólares en di-

visas y ampliar la oferta turística con nuevos productos de calidad.

Aún dentro del terreno económico, pero en su dimensión social, deben destacarse los esfuerzos de las empresas españolas en el campo de la Responsabilidad Social Corporativa [1]. Se calcula que alrededor de 300 empresas españolas desarrollan sus actividades económicas en Brasil. Sobresalen Telefónica, Banco Santander, Repsol-YPF, Endesa, Iberdrola, Gas Natural, Agbar y Mapfre entre muchas otras. Sin duda, una de las principales aportaciones sociales de las empresas españolas en Brasil es su carácter de contribuyentes a las arcas públicas. Por citar el caso de Telefónica, la empresa es el primer pagador de impuestos en el Estado de São Paulo. Junto a esta faceta, las empresas españolas desarrollan también importantes programas de acción social. El Banco Santander está desarrollando un importante plan de apoyo a la Educación Superior en Brasil dotado con 34 millones de dólares para el periodo 2005-2007, que incluye un programa de 1.800 becas de grado y postgrado para los mejores estudiantes brasileños. También financia el portal UNIVERSIA del que forman parte más de 210 universidades brasileñas y mantiene 75 aulas de navegación «Santander-Universia» con acceso a internet y la donación de más de 1.500 equipos informáticos. Por su parte, Telefónica participa en el proyecto «Alfabetización Solidaria» costeando la alfabetización de 25.000 alumnos adultos de Río de Janeiro y São Paulo y desarrolla proyectos de inclusión digital.

En los ámbitos cultural y educativo, España demuestra un gran interés en la penetración del idioma español en Brasil. Recíprocamente, Brasil desea fomentar el conocimiento y estudio de la lengua portuguesa en España y expresa también un fuerte interés en que sea reconocida, apreciada y divulgada en España su rica multiculturalidad. Para ello, ha aumentado el empeño brasileño en desarrollar programas y proyectos que contribuyen a superar lo que se puede calificar como «un cierto déficit cultural de Brasil en España». La creación en 2001 de la Fundación Cultural Hispano Brasileña, bajo los auspicios de la Embajada de Brasil y de la Universidad de Salamanca, es señal indudable de la rica y dinámica presencia cultural de Brasil. Hay evidentes intereses comunes en fomentar mayores grados de intercambio cultural, educativo y científico que impliquen transferencia de conocimientos y tecnologías. Medidas dirigidas a lograr una mayor facilidad en los intercambios de estudiantes, investigadores y profesores en los diferentes niveles son muy bien acogidas por los dos países como demuestra la ampliación del número de becas específicas para brasileños en los programas de la Fundación Carolina. Se hace urgente avanzar en la

[1] Centro de Estadística Religiosa e Investigaciones Sociales (CERIS): *Responsabilidad social empresarial de las empresas multinacionales españolas en Brasil*, Río de Janeiro, 2004.

rapidez de los procesos de reconocimiento de títulos y diplomas. La fuerte y creciente interrelación entre las universidades demuestra el interés en el establecimiento de programas de investigación compartidos, programas de doctorado y creación de centros dedicados al estudio de la cultura brasileña y española. En el ámbito de la gestión cultural y de las artes en general, existe una fuerte demanda por mayores intercambios de experiencias en museos, bibliotecas y archivos, actividades artísticas conjuntas, fomento y traducción de las respectivas literaturas, coproducciones cinematográficas, etc.

En el campo social, se comparte el objetivo de integrar a los emigrantes brasileños en España y en impulsar mecanismos para el abaratamiento de las remesas que envían a sus regiones de origen. Garantizarles condiciones dignas de vida, perseguir a las mafias criminales que trafican con ciudadanas brasileñas para fines de prostitución, lograr facilidades laborales, atención sociosanitaria y condiciones para que puedan llegar a convertirse en agentes de desarrollo a su vuelta al país, representan otro tipo de intereses compartidos.

I.1. *El Plan de Asociación Estratégica Brasil-España*

España ha decidido en los últimos años apostar claramente por hacer de Brasil su principal interlocutor y su aliado estratégico en América del Sur. El mecanismo para ello ha sido la firma de un Plan de Asociación Estratégica Brasil-España (2003), relanzado en enero de 2005, con la Declaración de Brasilia sobre la consolidación de la Asociación Estratégica Brasil-España. La primera versión de este Plan fue firmada por los presidentes Aznar y Lula, en noviembre de 2003, y contenía cuatro ejes de acción:

I. Diálogo político bilateral con mecanismos de comunicación diplomática permanentes en foros como Naciones Unidas, las Cumbres Iberoamericanas, la participación en Misiones de Paz, o las negociaciones UE-MERCOSUR.
II. Desarrollo de acciones conjuntas de cooperación para atajar el desempleo y promover la inclusión social. Se estableció la creación de un foro conjunto paritario de diálogo social Brasil-España y la cooperación entre el Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil.
III. Fortalecimiento de los vínculos económicos y comerciales existentes mediante la creación de dos grupos de trabajo que, semestralmente, analizarían las inversiones y su marco regulador así como las cuestiones comerciales bilaterales. Se acordaron distintas medidas para aumentar los intercambios como mayor cobertura en los seguros a las exportaciones, acuerdos de asistencia mutua en las aduanas, iniciativas en el campo del turismo, la

agricultura y la pesca o el fomento de las infraestructuras.

IV. La educación y la cultura, fomentando la cooperación educativa, la conservación del medio ambiente, la colaboración en materia científico-tecnológica y la recuperación del patrimonio histórico.

Sin embargo, el Plan de Asociación tuvo un impacto limitado en las relaciones bilaterales y un desarrollo insuficiente, lo que puede achacarse a su excesivo voluntarismo y amplitud, a su fuerte carga retórica pues se recoge en el texto una simple repetición y enumeración de lo que ya se estaba realizando y al énfasis que se concedía a los aspectos más económicos de las relaciones, que en cierta medida escapaban del control gubernamental pues competían más directamente al sector privado. Puede cuestionarse la propia denominación del Plan ya que una Asociación Estratégica debería incluir un análisis más pormenorizado, realista y empírico de las posibilidades efectivas de las relaciones hispano-brasileñas, incluyendo las limitaciones evidentes que imponen las condiciones geopolíticas, la adscripción a los respectivos bloques de integración o los escasos recursos materiales y humanos para llevar a cabo un abanico tan amplio de actividades. Confundir la mera citación de una serie de actividades y líneas de actuación con un verdadero Plan de Asociación Estratégica fue un error que puso de manifiesto la necesidad del gobierno Aznar de producir algún fruto con cierta visibilidad, después de años en los que las relaciones con Brasil fueron reducidas más a las cuestiones económicas que a las iniciativas políticas.

El cambio de gobierno en España, en marzo de 2004, imprimió nuevos rumbos a las relaciones hispano-brasileñas, sin restar importancia a la dimensión económica. En esta fase, se construirán nuevos caminos en la relación bilateral, cimentados en la dimensión social y en una visión de las relaciones internacionales más solidaria. En el estricto campo político bilateral, la intención del nuevo gobierno español fue superar la pasividad política que se decía había sufrido la relación con Brasil. La visita del ministro Moratinos a Brasil, en julio de 2004, reorganizó la agenda bilateral y propuso el relanzamiento y reorientación del Plan de Asociación Estratégica. Estos objetivos fueron los que motivaron la visita a Brasil del presidente Rodríguez Zapatero, en enero de 2005, que se saldó con la firma junto al presidente Lula de una Declaración para la Consolidación de la Asociación Estratégica Brasil-España. La estructura de la Declaración es igual a la del Plan de Asociación, con la diferencia esencial de incluir un punto V dedicado a la Cooperación para el Desarrollo y un anexo detallado de las actividades en marcha. Este gesto simbólico, no obstante, puede calificarse de redundante en la medida que recoge apenas las acciones puestas en marcha en el contexto de la ejecución de la III Comisión Mixta de Cooperación hispano-brasileña (2003-2006), sin añadir nin-

CUADRO 3. *Anexo al Punto V de la Declaración de Brasilia (2005)*

PLAN DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO BRASIL-ESPAÑA, coordinado por la ABC y la AECI
1. DESARROLLO SOCIAL
a) Seguridad alimentaria b) Apoyo a jóvenes carentes c) Erradicación del analfabetismo d) Atención a necesidades básicas
2. INFRAESTRUCTURA Y PROMOCIÓN DEL TEJIDO ECONÓMICO
a) Pesca b) Turismo c) Microcréditos
3. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE
4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
5. INVERSIÓN EN EL SER HUMANO
6. COOPERACIÓN CONJUNTA EN TERCEROS PAÍSES

gún elemento novedoso, cuantitativa o cualitativamente, ni compromisos financieros estables. No obstante, la visita de Zapatero fue oportuna pues indicó, sin sombra de duda, cuál era la prioridad española en Sudamérica. Por otra parte, se firmaron una amplia gama de memorandos de entendimiento y protocolos de colaboración que han sido desarrollados con desigual fortuna. Pueden citarse los protocolos de colaboración en materia turística y en el área de la seguridad sanitaria y fitosanitaria o los memorandos de entendimiento en el ámbito educativo y en el área de cambio climático.

Más allá de la dimensión bilateral, España y Brasil trabajan codo a codo en el ámbito latinoamericano como ha demostrado la participación española en la misión de paz de Haití o la concertación hispano-brasileña en el grupo de amigos de Venezuela y en la Cumbre de Guyana en marzo de 2005. En este último punto es relevante, como señalan algunos analistas, que el gobierno de Rodríguez Zapatero haya diseñado una política hacia Venezuela y Colombia de carácter autónomo que, en concertación con Brasil según un esquema cuadrangular, busca mantener los equilibrios estratégicos y las relaciones de amistad entre los países sudamericanos [2].

Sin duda, el Plan de Asociación Estratégica y la Declaración de Brasilia son la hoja de ruta que orienta las relaciones

[2] ARENAL, Celestino del: «Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina», en FRERES, Christian y SANAHUJA, José A.: *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, 2006.

CUADRO 4. *Tratados e instrumentos de la cooperación hispano-brasileña (1989-2005)*

1989, abril	Convenio Básico de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica.
1992, julio	Tratado General de Cooperación y Amistad.
1995, septiembre	I Comisión Mixta de Cooperación Brasil-España.
1997, abril	II Comisión Mixta de Cooperación Brasil-España.
1997, octubre	Acuerdo de Cooperación Turística.
2001, abril	Convenio de Cooperación para el desarrollo del programa de formación, perfeccionamiento y actualización de conocimiento de postgraduados y profesores universitarios.
2002, febrero	Programa de Cooperación Brasil-España para el desarrollo rural integrado y autosostenible de la región semiárida brasileña.
2003, julio	III Comisión Mixta de Cooperación Brasil-España.
2003, noviembre	Plan de Asociación Estratégica Brasil-España.
2005, enero	— Declaración de Brasilia. Punto V - anexo Plan de Ejecución de Cooperación para el Desarrollo. — Protocolo de colaboración en materia de Turismo. — Acuerdo de cesión de Tecnología Turística. — Memorando de entendimiento educativo. — Memorando de entendimiento para la cooperación en el área de cambio climático para el desarrollo y ejecución de proyectos en el ámbito del mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de KIOTO.

hispano-brasileñas y la expresión más evidente del magnífico estado de las relaciones políticas. Complementan esta carta de navegación bilateral los cerca de 60 acuerdos que regulan los más diversos aspectos de las relaciones entre los dos países en el ámbito político, comercial, educativo, cooperativo, transporte, consular, laboral, judicial, policial y un largo etcétera.

En conclusión, las oportunidades para los dos países y para la cooperación hispano-brasileña son evidentes, pero también existen amenazas. En efecto, tanto el Plan de Asociación como la Declaración de Brasilia no han sido aprovechados en toda su extensión. Existen potencialidades no desarrolladas, líneas de trabajo que no han salido del papel, compromisos que no han visto la luz y, sobre todo, el peligro de que la Asociación Estratégica pueda diluirse en la medida en que España ha iniciado una política de «café para todos», al anunciar planes similares con Argentina, Chile y México [3]. También hay incertidumbres en la medida que existen tensiones en-

[3] Véase al respecto el análisis de MALAMUD, Carlos: «España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral», *Documento de Trabajo*, nº 58/2004, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004.

tre las presidencias de los gobiernos, Moncloa y Planalto —que son las que idearon, formularon e impulsan políticamente estos planes de acción bilateral— y los respectivos cuerpos diplomáticos (Palacio de Santa Cruz e Itamaraty) que continúan contemplando con reticencias este tipo de acuerdos que son muy grandilocuentes y ambiciosos, pero que encuentran dificultades para traducirse en acciones concretas.

Podemos citar algunos ejemplos. Los grupos de trabajo establecidos en el Plan de Asociación Estratégica no han conseguido reunirse semestralmente. La creación de un foro de diálogo bilateral de la sociedad civil, con periodicidad anual, como espacio de encuentro para el intercambio de ideas sobre los asuntos de interés común no ha sido puesto en marcha. Este foro tendría carácter multidisciplinar y estaría formado por personalidades políticas, empresariales, sindicales y académicas de los dos países. Lo mismo cabe decir de puntos poco realistas como la pretensión de que Brasil y España se apoyen recíprocamente en sus candidaturas en foros multilaterales. El caso de las candidaturas brasileñas a la OMC y al BID ha sido bastante elocuente de las limitaciones existentes. En definitiva, sobrevuela el peligro de que el exceso de retórica haga que las relaciones bilaterales se estanquen en el terreno de las declaraciones de intenciones, devaluando la fuerza propulsora de los Planes y Declaraciones, sin presentar un valor añadido más allá de lo que se conseguiría inercialmente en las actividades cotidianas de la cooperación hispano-brasileña. En este sentido, algún diplomático brasileño ha manifestado que la gran amenaza reside en «sumergirse en la plétora de oportunidades, atropellando el futuro con un entusiasmo incontenible». Se hace urgente aprovechar el momento favorable con visión estratégica, estableciendo prioridades y calendarios de acciones realistas, organizadas y bien coordinadas, fruto de la reflexión, la planificación y la conciencia plena de los recursos disponibles para ello.

II. RETROSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN BRASIL

Cualquier diagnóstico del perfil de la cooperación española en Brasil y de su impacto en términos de contribución para el desarrollo brasileño debe necesariamente partir de la consideración del trabajo realizado hasta este momento. Volver la vista atrás para evitar errores, incorporando las experiencias positivas, proyectándolas hacia el futuro es el objetivo de este apartado. Durante muchos años el perfil de la cooperación española en Brasil se caracterizó por las iniciativas de cooperación técnica, social y cultural a las que se añadían las becas reservadas a estudiantes brasileños. Poco o casi nada existía en materia de ayuda al desarrollo, registrándose la concesión de algunos créditos FAD en 1981. En consecuencia, la ayuda al desarrollo representaba una de las asigna-

turas pendientes de la política española hacia Brasil. Es a partir de 1985, cuando España asume su condición de país-donante, que se puede hablar de ayuda al desarrollo con Brasil. Hasta ese momento existía una variopinta gama de actividades que englobaban una serie de convenios de cooperación pero no específicamente ayuda al desarrollo. Es a partir de 1987, con la firma de un convenio de cooperación cultural para la recuperación del centro histórico de João Pessoa, cuando se inicia una nueva fase en la cooperación hispano-brasileña.

Según los datos del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) en el trienio 1988-1990, los fondos dirigidos hacia Brasil se distribuyeron de forma desigual. En 1988 se destinaron 138 millones de pesetas, cantidad que desciende a 55 millones en 1989 y se incrementa de nuevo hasta los 117 millones en 1990. En los tres años siguientes se experimenta una severa caída. En 1991 y 1992, se destinaron a proyectos y programas 57 y 158 millones de pesetas respectivamente, produciéndose un ligero aumento en 1993 y 1994, con 182 y 218 millones. En comparación a otros países latinoamericanos, Brasil ocupaba las últimas posiciones en el ranking de países beneficiados por la cooperación española. Atendiendo al tipo de cooperación prestada, los fondos se orientaban casi con exclusividad a la partida «Asistencia Técnica y Cooperación Cultural», mientras que no se contabilizaban ayudas en créditos FAD, condonación de deuda o ayuda alimentaria.

La actuación de las ONG españolas en Brasil fue hasta 1995 bastante limitada. Es cierto que el fenómeno del surgimiento de estas organizaciones se encontraba aún en estado embrionario. Además, su orientación geográfica, concentrada en la ejecución de proyectos en Latinoamérica, se dirigía dentro de la región con carácter preferente a los países con un marcado perfil de pobreza y principalmente a los países de lengua española. Brasil fue, en 1990, el último país en número de proyectos subvencionados a ONG españolas por la Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica con apenas un proyecto financiado por un montante de nueve millones de pesetas, el 1,13% del total subvencionado. El panorama, cuatro años después, mejoró moderadamente, con cinco proyectos financiados por valor de 219 millones de pesetas, representando casi el 3% del total. Entre las ONG españolas que actuaban en Brasil destacaban las dedicadas a la preservación medioambiental.

La cooperación para el desarrollo en esos años se podría caracterizar por su escaso volumen y poca importancia en el conjunto de los fondos destinados a Latinoamérica y por su concentración excesiva en actividades de cooperación cultural. A las dificultades derivadas de la especificidad brasileña en lo referente a su nivel de desarrollo relativo, las magnitudes desmesuradas de Brasil hacían que los menguados recursos españoles de cooperación se diluyesen en la inmensidad continental del país y tuvie-

sen un pequeño impacto en la mitigación de las carencias existentes.

Un hito importante en la cooperación hispano-brasileña fue la firma del Tratado General de Amistad y Cooperación, en 1992, que contemplaba diferentes modalidades de cooperación en el ámbito político, económico, financiero, técnico, científico-tecnológico, educativo, cultural y consular. Por otra parte, se incorporaba un sustancial acuerdo económico que integraba el texto del Tratado, por valor de 3.000 millones de dólares, distribuidos en 500 millones que España facilitaría en forma de créditos para el periodo 1992-1996, destinados a la financiación de exportaciones de bienes y servicios españoles y 2.500 millones para movilizar inversiones de empresas españolas y brasileñas. A pesar de la amplitud de sus intenciones, este instrumento regulador de las relaciones bilaterales —que se encuentra en vigor hasta hoy en día— se ha mostrado a todas luces insuficiente, en función del radical cambio en el perfil de las relaciones hispano-brasileñas en el último lustro. El Tratado considera las relaciones entre España y Brasil, aún con una perspectiva «tradicional», sin contemplar la necesidad de pasar a un tipo de relación planteada desde la igualdad donde existan intereses comunes que se concreten en ganancias para las dos partes. Igualmente, la diversificación creciente de las relaciones bilaterales, la existencia de nuevas necesidades y el surgimiento de temas no contemplados en el Tratado cuando se realizó su negociación a lo largo de 1991, demandan la celebración de un nuevo Convenio o por lo menos una profunda revisión de su contenido que implique su urgente actualización. El Tratado entró en vigor en 1994, por lo que la celebración de la reunión de la Comisión Mixta de Cooperación contemplada en el texto del acuerdo se realizó en 1995. En ella se trazaron las grandes líneas de la cooperación bilateral agrupadas en cuatro ejes principales: educación, capacitación y formación de recursos humanos; modernización institucional; modernización de infraestructuras y de sectores productivos; y cooperación cultural.

Las cifras de la AOD en esos años reflejan el salto que se produce en términos de provisiones económicas destinadas a Brasil respecto a periodos anteriores. Si en 1993, España había dedicado 182 millones de pesetas en cooperación para el desarrollo en Brasil, al año siguiente se alcanzaron los 218, cantidad que se incrementaría hasta los 457 millones en 1995. El dato más significativo en 1995 fue la cofinanciación de la AECI a proyectos de ONG en Brasil. Si en 1994 se habían cofinanciado proyectos de ONG por valor de 22 millones de pesetas, en 1995, se dedicaron 332 millones de pesetas en concepto de ayuda canalizada vía ONG. Esta cifra no se alcanzaría en ninguno de los años siguientes siendo el año 1999, con 174 millones de pesetas, la referencia más próxima. En 1996, Brasil vería aumentar de nuevo el montante de los fondos de cooperación con 750 millones de pesetas,

debiendo destacarse el surgimiento de la cooperación descentralizada, hasta ese momento ausente, con una aportación de 148 millones.

El desglose de la AOD muestra cómo la ayuda se concentra en el capítulo de asistencia técnica y cooperación cultural, sin prácticamente ninguna aportación en créditos FAD, condonación de deuda o ayuda alimentaria y de emergencia. Respecto al conjunto de los países de América Latina que recibían fondos españoles, la posición relativa de Brasil continuó caracterizándose, como en años anteriores, por ocupar los últimos puestos. De un total de 20 países latinoamericanos, Brasil ocupaba en 1994 el puesto decimoquinto; en 1995, a pesar del crecimiento, fue el penúltimo, subiendo en 1996 hasta el lugar decimocuarto. Si fuesen comparadas, por ejemplo, con Argentina, un país de desarrollo relativo similar al brasileño, las cifras demostrarían que Brasil no era una prioridad de la cooperación española. En 1994, Argentina recibió 3.821 millones de pesetas en AOD, el quinto puesto entre los países latinoamericanos.

En 1997, se mantuvo la tendencia al alza de los fondos de cooperación para Brasil. En ese mismo año, se produjo la reunión de la II Comisión Mixta con la finalidad de acordar las acciones entre los dos países en las áreas técnica, científica, educativa, tecnológica y cultural. Durante la reunión fueron analizados los objetivos y prioridades de la cooperación bilateral y las líneas prioritarias para una acción renovada y reforzada para el periodo 1997-2000. No se registraron novedades en los campos de actuación temática que fueron mantenidos en los mismos términos que en la reunión de la I Comisión Mixta, en 1995. Los proyectos de cooperación bilateral desarrollados en los años siguientes se concentraron en los campos de la educación, capacitación y formación de recursos humanos, la modernización institucional, de los sectores productivos y las infraestructuras y la cooperación cultural. Junto a estos cuatro campos la programación de la cooperación hispano-brasileña preveía la participación en acciones de cooperación horizontal y regional, los programas derivados de las Cumbres Iberoamericanas (Mutis, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo [CYTED] y Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos), la importancia de la cooperación descentralizada oficial y no gubernamental y las subvenciones dirigidas por la AECI a organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) a través de su oficina regional para Brasil y el Cono Sur.

La AOD española, en el periodo cubierto por la II Comisión Mixta, fue distribuida de la siguiente manera: en 1997, Brasil recibió 984 millones de pesetas, 230 millones más que en 1996; en 1998, la suma de recursos de AOD española para el país sufrió un ligero descenso, situándose en 915 millones; la tendencia a la baja y la oscilación declinante se

CUADRO 5. *Ayuda Oficial al Desarrollo de España a Brasil (1991-2000)*
(en millones de pesetas)

Año	AOD española a Brasil
1991	57,9
1992	158,3
1993	182,8
1994	218,9
1995	457,9
1996	750
1997	984
1998	915
1999	841
2000	1.007
Total	5.572,8

Fuente: Seguimiento PACI.

confirmaron en 1999, con un total de 841 millones de pesetas para recuperarse en el año 2000 hasta alcanzar los 1.007 millones, cantidad récord dirigida hacia Brasil hasta entonces. En términos porcentuales, Brasil recibió en 1997, la mayor cifra registrada de fondos españoles, con un 2,36% del total dedicado a Latinoamérica. En los años siguientes este porcentaje disminuyó para situarse en el 1,9% del año 1998, el 1,4% de 1999 y el 1,7% de 2000. Por sectores la ayuda continuó concentrándose en proyectos de cooperación técnica y cultural de carácter no reembolsable.

La única novedad en este panorama se registra en el crecimiento sustancial de la cooperación descentralizada, con una aportación de 148 millones de pesetas en 1996. Al año siguiente, esta cifra casi se duplicó hasta alcanzar los 281 millones de pesetas, el 29% del volumen total de la AOD bilateral. En 1998, la cooperación descentralizada en Brasil experimentó un marcado descenso, con 151 millones de pesetas (16,5% de la AOD bilateral).

Por lo que respecta a las ONG españolas en Brasil, según datos del PACI, se financió un proyecto en 1994, por valor de 22 millones de pesetas. Esta cifra saltó, en 1995, a 332 millones de pesetas, cantidad no alcanzada en ningún otro año. En 1997 se financió un proyecto por 70 millones de pesetas, en 1998 la cifra llegó a 96 millones distribuidos en 3 proyectos diferentes. En 1999, se financió un proyecto con cargo a la convocatoria AECI, por un valor de 174 millones de pesetas. En el año 2000, no se financió ningún proyecto.

En 1999, conforme a los datos del seguimiento del PACI, se confirma el pa-

trón en la composición y volumen de AOD apuntado anteriormente. Las principales partidas se orientan al apoyo al colegio español Miguel de Cervantes, en São Paulo, con 1,9 millones de euros (38% de la AOD total); al programa de becas de lectorados con 681.793 euros (13,6%); la contribución del INEM a las Escuelas Taller dentro del Programa de Preservación del Patrimonio con 239.998 euros (4,7%); la asignación al Instituto Cervantes de 221.034 euros (4,4%); el programa de Becas AECI con 211.988 euros (4,2%); la financiación del Ministerio de Sanidad para compras de equipos sanitarios para los hospitales españoles en Brasil con 104.955 euros (2,09%); la aportación del Ministerio de Ciencia y Tecnología a través de programas iberoamericanos para la cooperación entre centros brasileños y españoles, con 90.151 euros (1,8%). Todas estas partidas contabilizaron cerca del 69% de la AOD a Brasil en ese año. De nuevo se experimenta un crecimiento de la cooperación descentralizada que suma 1.055.722 euros, es decir, más del 20% de la AOD española. Una novedad en las cifras del PACI 1999 es la aparición de la cooperación de Universidades españolas, financiando la participación de alumnos brasileños en materia de formación de personal sanitario.

En el año 2000, España asignó la cifra récord de 6,1 millones de euros en AOD a Brasil. Su distribución principal se dirigió a los siguientes rubros: 1.947.279 euros al apoyo a los colegios españoles en Brasil, el 31,9% del total de la AOD bilateral; a las actividades del Instituto Cervantes en Brasil 1.253.855 euros, el 20,5%; Programa de Becas AECI, 805.946 euros, el 13,2%; al Programa de Escuelas Taller una aportación del INEM de 384.046 euros, el 6,2%; Patrimonio Cultural, 245.513 euros, el 4%; Estas partidas significaban el 75,8% del total de la AOD española hacia Brasil en el año 2000. La cooperación descentralizada sufrió una ligera disminución de fondos, con 989.892 euros, lo que suponía el 16,2% de la AOD. La cooperación de los Ayuntamientos fue prácticamente simbólica aunque apuntando una tendencia al alza respecto a años anteriores, con 14.574 euros.

A partir de 1998, y como consecuencia del énfasis que los gobiernos pusieron en las relaciones económicas, la cooperación bilateral para el desarrollo quedó relegada a un segundo plano. La suspensión de la reunión de la Comisión Mixta que debía establecer el programa de cooperación para el periodo 2000-2003 simbolizó este cambio de prioridades. De esta forma, la programación de la cooperación española en Brasil fue la misma que la acordada en la reunión de la II Comisión Mixta, en 1997.

En 2001, las principales partidas de AOD se dirigieron al apoyo y mantenimiento de las actividades de los Centros Culturales Brasil-España, 1.502.530 euros, el 20,3% del total de la AOD española; Instituto Cervantes, con 1.329.138 euros, el 17,7%; a las actividades de los colegios

españoles en Brasil, 1.001.767 euros, el 13,3%; Programa de Patrimonio y Escuelas Taller, 866.058 euros, el 11,5%; Programa de becas, lectorados e intercambios, 805.234 euros, el 10,7%; Compra de equipos para los hospitales españoles en Brasil, 118.572 euros, el 1,58%. Estas partidas totalizaban el 75% de la AOD española en el país. Por lo que respecta a la cooperación descentralizada, se registra un ligero aumento respecto al año 2000. En el año 2001, las Comunidades Autónomas (CC AA) y los Entes Locales financiaron proyectos por un total de 1.073.860 euros, si bien disminuyó el porcentaje de su participación en 2 puntos, cayendo al 14,3% del total de la AOD española en Brasil. Las CC AA fueron responsables por el 59,5% de la cooperación descentralizada española en el país, con un montante de 639.362 euros. La gran novedad fue el aumento del número y cantidades financiadas por los entes locales, que llega a los 434.498 euros, el 41,5% de la cooperación descentralizada.

En 2002, la AOD española a Brasil ascendió a 7,3 millones de euros. Las principales partidas se distribuyeron en apoyo a las actividades culturales de los Centros Brasil-España y de la AECI, 1.424.326 euros, el 19,5% de la AOD bilateral española en ese año; al Instituto Cervantes, 1.067.692 euros, el 14,6%; al Programa de Becas MAE/AECI, Escuela Diplomática y Mutis, 507.293 euros, el 6,9%; al Programa CYTED, 449.501 euros, el 6,1%; al Programa de Escuelas Taller y a la preservación del Patrimonio, 432.727 euros, el 5,9%; el Programa de Cooperación Interuniversitaria, 428.539 euros, el 5,8%; la Dirección General de Universidades para programas de movilidad universitaria, 124.505 euros, el 1,7%; Todas estas partidas consumieron el 60,5% de la AOD española en 2002. La cooperación descentralizada se colocó en el punto más alto de su reciente historia en Brasil, con 1.394.079 euros contabilizados en el seguimiento del PACI 2002, de los cuales 936.440 euros correspondían a las CC AA, el 67% del total de la ayuda descentralizada, y 457.639 euros a los entes locales, el 33% restante. La cooperación descentralizada supuso ese año el 19% del total de la AOD española en Brasil, registrando una subida de 5 puntos porcentuales respecto al año 2001.

En el ranking de los principales receptores de AOD bilateral española, Brasil se situó en 2001 entre los 50 primeros receptores, en el puesto 38º. En el 2002, repitió el mismo puesto y se situó en el número 22 de los receptores de AOD gestionada por la AECI (2.649.706 euros), lo que representaba el 40% del total de la AOD. Por sectores, en ese año la cooperación española se concentraba en infraestructuras y servicios sociales (5.300.000 millones de euros), infraestructura económica y servicios (79.914 euros), sectores productivos (972.957 euros) y ayuda multisectorial (118.866 euros). El capítulo de apoyo a ONG en la convocatoria de la AECI no registró ninguna subvención.

III. LA III COMISIÓN MIXTA (2003-2006)

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva fue un acicate para la reactivación de las relaciones de cooperación entre Brasil y España, especialmente en el terreno de la cooperación para el desarrollo. Al papel fundamental que se otorgó, en el ámbito interno, a las políticas sociales que inciden en la lucha contra la pobreza y el hambre y al logro del objetivo de la inclusión de los brasileños más desfavorecidos, se unió, en el ámbito exterior, el firme propósito de Lula en obtener el compromiso de la comunidad internacional en la erradicación de la pobreza, en el cumplimiento por todas las naciones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la construcción de un sistema multilateral pacífico e integrador que dedicase todos sus esfuerzos a la superación de la lacra de la miseria.

Después de 6 años sin reunirse, el nuevo gobierno brasileño manifestó su interés en negociar nuevas prioridades y sectores estratégicos de actuación en colaboración con España. La III Comisión Mixta de Cooperación se reunió en Madrid, el 7 y 8 de julio de 2003, procediendo a la revisión del conjunto de la cooperación bilateral y al establecimiento del programa de intervenciones para el periodo 2003-2006. Precedió a la reunión una declaración institucional sobre la cooperación España-Brasil en la que se señalaba que la cooperación española contribuiría a los objetivos, líneas de acción y programas sociales del Gobierno de Brasil. La cooperación española definió a partir de esta reunión, en palabras del entonces embajador de España D. José Coderch, «una estrategia propia y diferenciada para Brasil», que contribuía a los objetivos integrantes de las políticas públicas, constituyendo un instrumento de apoyo a las políticas que ejecutaban el Gobierno y la sociedad civil brasileñas para erradicar la pobreza, promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la inclusión social y la preservación del medio ambiente.

En las consideraciones generales de la reunión de la Comisión, se hizo mención al panorama radicalmente diferente de las relaciones hispano-brasileñas como consecuencia de las inversiones españolas y a la necesidad de avanzar hacia un nuevo esquema en las relaciones de cooperación que tradujese eficazmente las potencialidades de la interrelación entre los dos países en todos los niveles. Entre los principios que guiarían el programa de cooperación bilateral se destacaron la solidaridad, la reciprocidad, el mutuo beneficio, la asociación, la corresponsabilidad y la cofinanciación. El programa bilateral de cooperación 2003-2006 prestó atención especial a la población brasileña que vive en situación de extrema pobreza por lo que los proyectos y actividades que se ejecutaron incidían en la mejora de sus condiciones sociales y de sus capacidades humanas. Además, en el acta de la reunión de la III Comisión Mixta de Cooperación figuran menciones explícitas a la importancia de reforzar la integración del enfoque de gé-

nero en todo el programa, la necesaria consideración de la defensa del medio ambiente y del desarrollo sostenible como cuestiones transversales en todas las actividades y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de Brasil que debería llevar a la creación de mecanismos de inclusión de los pueblos indígenas.

Las prioridades definidas por la cooperación española en Brasil fueron de carácter geográfico y sectorial. Las regiones Norte y Nordeste son las que concentran mayor número de proyectos y actividades y coinciden con las zonas del país donde se registran los peores indicadores sociales y los más bajos Índices de Desarrollo Humano, en ocasiones similares o peores que los de algunos países africanos. Por sectores, las áreas de trabajo de la cooperación española en Brasil fueron las necesidades sociales básicas (alfabetización y seguridad alimentaria), la defensa del medio ambiente (ecoturismo), los sectores productivos (pesca y turismo) y el fortalecimiento institucional.

Se establecieron 5 áreas de concentración temática:

1. Necesidades sociales básicas y desarrollo social.
2. Inversión en el ser humano por medio del desarrollo de programas de educación, capacitación y desarrollo de la cultura.
3. Desarrollo de infraestructuras y promoción del tejido económico.
4. Contribución para la protección del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible de la biodiversidad.
5. Fomento de la participación social, del fortalecimiento institucional y de la promoción y garantía de los derechos humanos: buen gobierno.

Al margen de las actividades contempladas en la III Comisión Mixta, se ofreció al gobierno brasileño la posibilidad de establecer acciones conjuntas de cooperación en países de América del Sur, manifestando la cooperación española su interés en Bolivia y el gobierno brasileño su preferencia por los países del África portuguesa. Finalmente, se trataron en la III Comisión temas relevantes para la cooperación bilateral como el crecimiento exponencial de los proyectos de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos y la necesidad de mayor coordinación entre estas entidades y la AECI. Se recogieron también los programas de cooperación en los que España participaba en Brasil a través de organismos multilaterales.

La AOD española en el periodo cubierto por la III Comisión Mixta se distribuyó de la siguiente forma. En el año 2003, la AOD española ascendió a 6.266.446 millones de euros. La principal partida fue destinada a los Institutos Cervantes, 1.646.910 euros (26,5% del total de la AOD); el mantenimiento de los Centros Culturales Brasil-España y sus actividades consumieron 841.010 euros, el

CUADRO 6. *Evolución de la AOD descentralizada en Brasil (1998-2004)* (en millones de euros)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD descentralizada	1,4	1,05	0,9	1,07	1,4	1,7	1,1
% sobre AOD española en Brasil	29%	21%	16,2%	14,3%	19%	28,5%	16%

Fuente: Elaboración propia con base en seguimiento PACI, varios años.

13,5%; a las Becas MAE-AECI se dedicaron 563.704 euros, el 9%; al Programa de Patrimonio y a las Escuelas Taller, un total de 365.018 euros, el 5,8%; el Programa de Ciencia y Tecnología Iberoamericano CYTED, 255.290 euros, el 4,1%; el Programa de Movilidad Universitaria, 133.000 euros, el 2,1%; el Programa de Cooperación Interuniversitaria, 130.000 euros, el 2%; estas partidas sumaron el 64% del total de la AOD española en 2003. Este año marcó de nuevo un hito en el volumen de la cooperación descentralizada. La cantidad total de AOD descentralizada alcanzó la cifra de 1.772.415 euros, de los cuales 1.222.332 euros, el 68,9%, correspondían a las Comunidades Autónomas y 550.083 euros, el 31,1%, a los Entes Locales. La AOD descentralizada suponía ya el 28,5% del total de la AOD española. El incremento porcentual respecto a las cifras de 2002 fue de 9 puntos.

En el año 2003, Brasil se situó en el puesto 39º de los principales países receptores de AOD bilateral española. Asimismo fue el receptor nº 30 de AOD de la AECI, con un total de 1.857.009 euros. Este último dato es importante para reafirmar el escaso volumen de AOD gestionado por la AECI, que en este caso apenas alcanzó el 29,9% del total de la AOD española a Brasil en ese año. El volumen de AOD del Instituto Cervantes para Brasil en este año ascendió a 1.646.910 millones de euros, situando de nuevo a Brasil en el 2º lugar de países más beneficiados, sólo por detrás de Marruecos. En 2003, España fue el 7º donante bilateral en Brasil, no tanto por el incremento de AOD española y sí por las reducciones de AOD de otros donantes tradicionales.

En el año 2004, la AOD española en Brasil batió un nuevo récord, con 7.458.633 millones de euros, siendo el 34º principal receptor español. La AOD española a Brasil representó en el conjunto de la AOD bilateral neta española el 0,67%. Se registra un crecimiento de la AOD contabilizada del Instituto Cervantes, con 3.119.372 euros, un incremento cercano al 50% respecto al año anterior, lo que significaba el 41% del total de la AOD española a Brasil en 2004. Le seguían las partidas asignadas al mantenimiento y a las actividades de los Centros Culturales Brasil-España, con 781.010 euros, el 10,4% del total de la AOD; el Programa CYTED con 460.978 euros, el 6,1%; el Programa de Becas AECI y lectorados universitarios, con

CUADRO 7. *Evolución de la AOD española hacia Brasil*
(en millones de euros)

Año	AOD española a Brasil
2001	7,2
2002	6,6
2003	6,2
2004	7,4
2005	8,1
Total	35,5

Fuente: Elaboración propia con base en PACI.

426.689 euros, el 5,7%; el Programa de Patrimonio Artístico y las Escuela-Taller, con 417.875 euros, el 5,6%; Proyectos AECI, 180.000 euros, el 2,4%, distribuidos en 4 proyectos de pesca artesanal y turismo; el programa Iberoeka, con 163.979 euros, el 2,1%. Se registra aún la financiación de dos proyectos a la ONG Entreculturas, con cargo a la Unidad de ONG de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal de la AECI, por un valor de 110.395 euros y 39.052 euros. La cooperación descentralizada experimenta un leve descenso en relación a 2003, situándose en 1.197.902 euros, el 16% del total de la AOD. Las CC AA aportan 850.991 euros, el 71% del total de la cooperación descentralizada. Los Entes Locales contribuyeron con 346.911 euros, el 29% de la AOD descentralizada en 2004.

Por lo que respecta al año 2005, los datos de Seguimiento del PACI indican que la AOD española ascendió a 8.175.652 euros marcando un máximo histórico en el nivel de ayuda a este país. Mientras que otros donantes están reevaluando su presencia en Brasil, España mantiene una tendencia al alza. Estos datos sitúan en una posición ventajosa a la cooperación española. En cuanto a los instrumentos empleados se registra una operación entre el Fondo de Concesión de Microcréditos, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el Banco Cooperativo de Brasil (BANCOOB), por un total de 15 millones de euros (pendientes de desembolso). La mayoría de las actividades de la cooperación española en Brasil se ha desarrollado a través de proyectos de cooperación técnica y, a excepción de los microcréditos, la totalidad de la ayuda ha sido de carácter no reembolsable.

IV. LA COOPERACIÓN HISPANO-BRASILEÑA EN EL CAMPO MULTILATERAL

A través del diálogo político y de la concertación y articulación de sus pos-

CUADRO 8. *La cooperación española en Brasil: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades*

DEBILIDADES	AMENAZAS
• Poca visión programática • Escasa perspectiva estratégica • Limitados recursos humanos • Dispersión, fragmentación • Poca visibilidad • Pequeño impacto • Dificultades de encaje del Plan de Asociación Estratégica en la Planificación de la Cooperación • Baja capacidad de gestión de la AECI sobre la AOD recibida (30%) • Desconexión de la cooperación cultural del Objetivo de Desarrollo • Elevados volúmenes de AOD corresponden al Instituto Cervantes • Saturación de trabajo en OTC • Ausencia nuevos instrumentos • Poca adaptabilidad a la especificidad de Brasil • Falta de participación de la sociedad civil en las Comisiones Mixtas • Carencia de fuertes lazos con las ONG y la sociedad civil brasileña • Ausencia de proyectos en educación salud pública y pueblos indígenas • Alineamiento ambiguo con las prioridades nacionales • Dependencia de la negociación diplomática en la Comisión Mixta	• Descoordinación interna • Descoordinación externa con los otros donantes • Atomización por proyectos • Pérdida de la visión global e integral del proceso de desarrollo • No apropiación por el receptor • Descuidar el foco en lucha contra pobreza • No elaborar una estrategia país que contemple a Brasil como País Ancla y proveedor de Bienes Públicos • Disminución de recursos a los PRM • Excesiva concentración de la AOD en microcréditos y cooperación cultural • No enfatizar la calidad de la ayuda con compromisos concretos • Desacuerdos puntuales en temas multilaterales: Reforma ONU • No incentivar cooperación entre ONG brasileñas y españolas • Clasificación de Brasil en el Plan Director 2005-2008 • Proliferación desordenada de la cooperación descentralizada • Incoherencia cooperación desarrollo con políticas económicas
FORTALEZAS	**OPORTUNIDADES**
• Excelentes relaciones bilaterales • Fuertes intereses económicos • Simpatía estructural • Sociedades civiles dinámicas y receptivas a la cooperación • Positivas visiones de las culturas • Fuertes lazos entre Universidades • Cooperación científica en alza • Diversificado armazón convencional como marco regulador. • Similitud descentralización: CC AA, Entes Locales, Estados brasileños • Crecimiento cuantitativo de la AOD hasta 20 millones de euros en 2006 • Sectores Turismo, Pesca, Fortalecimiento Institucional • Diálogo político constante • Elaboración de un PAE 2006-2008 • Prestigio cooperación española en Brasil	• Cooperación triangular • Liderazgo brasileño. País Ancla • Participación en Acción contra el Hambre y la Pobreza • Sintonía multilateral • Colaboración en grupo sobre mecanismos de financiación • Participación conjunta en misiones de paz. Reconstrucción Haití • Concertación política en Latinoamérica • Ley del Español en Brasil • Cooperación descentralizada en intercambio de experiencias • Presencia de emigrantes españoles y brasileños. Remesas • Empresas españolas en Brasil. Responsabilidad Social Corporativa • Partenariado Público-Privado • Asociación para cumplimiento ODM

turas y actuaciones en el ámbito multilateral, España y Brasil pueden y deben ser socios estratégicos. De esta forma, la creación de sinergias cooperativas entre los dos países será un instrumento propicio para el cumplimiento del objetivo establecido en el Plan Director de la Cooperación Española de contribuir a la construcción de un sistema multilateral activo y estratégico. El cambio de gobierno en España, en 2004, reforzó la proximidad hispano-brasileña en el campo multilateral especialmente en temas como la Guerra de Irak, la prioridad en el relanzamiento del proceso de paz en Oriente Medio, el combate al terrorismo conforme a las reglas del Derecho Internacional y la ayuda a Haití. Esta sintonía no es meramente retórica. Al contrario, se traduce en acciones concretas como la Acción Mundial contra el Hambre y la Pobreza, que por iniciativa brasileña congrega a Francia, España, Chile y Alemania junto al Secretario General de Naciones Unidas. También en la creación y en los trabajos puestos en marcha en el Grupo Técnico sobre Mecanismos de Financiación Innovadores que busca nuevos medios para incrementar los fondos destinados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este apartado se examinan algunos ejemplos de campos de actuación multilateral conjunta que no sólo deben estar presentes en el diálogo bilateral, sino que deberían manifestarse de alguna forma en el establecimiento de mecanismos concretos de articulación y concertación.

IV.1. *Cooperación hispano-brasileña en el ámbito de Naciones Unidas*

Brasil y España son miembros activos del sistema multilateral, especialmente en los foros más decisivos en el ámbito político y económico en el nivel global y en sus respectivas áreas regionales. En los últimos años, los dos países se han comprometido fuertemente en la participación en misiones de paz bajo bandera de Naciones Unidas. España y Brasil han identificado en el multilateralismo un factor compensador de las desigualdades de poder en la escena internacional, lo que ha modelado algunos patrones de su comportamiento en las relaciones internacionales. Su actuación en los foros diplomáticos multilaterales ha procurado perseguir también el encauzamiento de ciertas cuestiones favorables a sus objetivos, necesidades e intereses nacionales privilegiando las negociaciones multilaterales en sus relaciones con los demás Estados.

En la búsqueda de factores que puedan construir un nuevo equilibrio en el sistema internacional, Brasil y España comparten valores y principios. La paz, la vigencia del Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la promoción de los Derechos Humanos, la defensa de la democracia y el progreso económico y social, el respeto a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, son algunos de los objetivos compartidos por los dos países, señalando una política conjunta de

fortalecimiento del multilateralismo. Esta convergencia se refleja en una visión común de rechazo al empleo unilateral de la fuerza como solución a los conflictos internacionales y pasa por la reafirmación del respeto a los criterios y condiciones establecidos por la ONU para su uso legítimo. Se refleja también en una visión común de solidaridad para erradicar situaciones de exclusión, hambre y miseria.

La coordinación de los dos países en el ámbito multilateral es una de las prioridades reconocidas en el Plan de Asociación Estratégica. Para ello se establecen canales directos de comunicación diplomática permanente con la finalidad de promover la intensificación de consultas mutuas en foros internacionales. Esta coordinación se ve favorecida por la evidente convergencia que existe en los actuales objetivos de las políticas exteriores de España y Brasil, al compartir los dos gobiernos una visión solidaria de las relaciones internacionales, anclada firmemente en un multilateralismo pacífico e integrador que hace de la construcción de un mundo multipolar, de la lucha contra el hambre y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sus banderas más representativas.

Brasil ha desarrollado un papel de participante comprometido en las actividades de Naciones Unidas, con una presencia creativa y laboriosa en las principales deliberaciones multilaterales desde 1945. Después de años de ostracismo internacional España ingresó en la ONU en 1955 y, desde entonces, ha demostrado su compromiso con la Organización y sus actividades. Brasil es junto con España uno de los diez primeros contribuyentes de la ONU, con el 2,5% del presupuesto total. Los dos países participan en diferentes operaciones para el mantenimiento de la paz y han ocupado plaza en numerosas ocasiones como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la última vez concomitantemente en el año 2004, demostrando la madurez de su diálogo bilateral a pesar de sus diferencias, en la época del gobierno del Partido Popular, en temas como la Guerra de Irak. Los dos países atribuyen un papel central a la ONU en la formulación y ejecución de su política exterior.

No obstante, existen diferencias en cuestiones importantes, como en la reforma del Consejo de Seguridad (CS). Brasil pleitea un puesto permanente en el CS desde 1989. El gobierno Lula atribuye gran prioridad a la obtención de un asiento permanente en el CS y viene recogiendo apoyos a sus pretensiones. Frente a la posición de «simpatía y comprensión» demostrada por el gobierno Aznar, el actual gobierno del presidente Rodríguez Zapatero ha manifestado una actitud de cautela. La primera posición de «simpatía» quedó reflejada en el texto del Plan de Asociación Estratégica de 2003, al coincidir los dos países en la necesidad de la reforma de la ONU y al «comprender España las razones del postulado de Brasil a un asiento per-

manente en el CS, en el caso de su ampliación, y manifestar simpatía por esa aspiración del gobierno brasileño». La actual posición del gobierno socialista es que los dos países están de acuerdo en la necesidad de avanzar en el proceso de reforma de la ONU, pero discrepan respecto a la composición del nuevo CS. Para España, no es viable una ampliación del grupo de miembros permanentes del CS porque considera que desequilibrará, dividirá y restará eficacia al órgano más poderoso de la ONU. Madrid prefiere un modelo en el que los no permanentes puedan tener una presencia más frecuente, atendiendo a su contribución económica. España aspira a ocupar un puesto semipermanente en el futuro. Brasil, por el contrario, aprueba un modelo de reforma que le incluya en el CS con carácter permanente, aunque queda por debatir la cuestión del veto.

En definitiva, no parece probable que España apoye la candidatura brasileña al CS a no ser que se produzca un cambio en las orientaciones que, para abordar este tema, se vienen trazando. Para Brasil, la posición española supone una alteración de la expectativa favorable que, respecto a la pretensión brasileña, existía en relación al gobierno Aznar. Brasil considera que sin nuevos miembros permanentes, en especial de la categoría de países en desarrollo, no se elimina el sentimiento de exclusión de una parte considerable de la humanidad. Cabría a los actuales formuladores de la política exterior española repensar y reevaluar su posición al respecto, pues la actual postura de España puede impedir avances en otros campos en los que Brasil puede ser un facilitador de los intereses españoles.

Pensemos apenas en la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones, propuesta por el presidente Rodríguez Zapatero, que es apoyada firmemente por Brasil, que percibe en ella una fuerza aglutinadora en el diálogo entre culturas. En este último aspecto, los dos países se comprometieron a través de la Declaración de Brasilia a promover la integración cultural en el mundo llamando a las Naciones a unirse alrededor de una Alianza de Civilizaciones. La experiencia de Brasil, como país multicultural y multiétnico, con una gran tolerancia y sincretismo religioso, debería ser más aprovechada por España en este proyecto aún en construcción de la Alianza de Civilizaciones. Pocos países tienen una cultura tan diversificada y configurada a partir de múltiples raíces, como la que forma el pueblo brasileño. Brasil es el resultado de una suma de identidades que le han dado su forma y su riqueza a partir de la integración de indígenas, africanos, europeos, árabes y judíos. Por otra parte, el reciente acercamiento político-diplomático de Brasil, como líder sudamericano, a los países árabes puede tender puentes y ampliar el espectro de este proyecto. Buena prueba de ello es la mención explícita a esta Alianza de Civilizaciones en la declaración final de la I Cumbre América del Sur-Países Árabes, celebrada en Brasilia, en mayo de 2005.

IV.2. *Iniciativas de lucha contra el hambre y mecanismos innovadores para la financiación del desarrollo*

Uno de los puntos fuertes y de las oportunidades de la cooperación hispano-brasileña en el ámbito multilateral viene determinado por el firme compromiso de los dos países en hacer de la lucha contra el hambre y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas su principal prioridad. El presidente Rodríguez Zapatero se sumó con entusiasmo a la Iniciativa de Ginebra lanzada por el presidente Lula. La iniciativa brasileña de crear una Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza no es un fin en sí mismo ni una medida paliativa. Es parte de un proceso integral de desarrollo que incluye la realización de esfuerzos para lograr un sistema multilateral de comercio justo y equitativo, el aumento de los flujos de inversiones y el establecimiento de mecanismos adecuados para la sostenibilidad de la deuda externa de los países más endeudados. Estos esfuerzos han tenido su proyección específica en el ámbito latinoamericano, donde los presidentes Lula y Berger de Guatemala, han propuesta una «Iniciativa América Latina sin Hambre 2025», con el objetivo de combatir la desnutrición en la región a través de una apuesta por la sensibilización de los gobiernos, los actores sociales y los medios de comunicación.

En la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza celebrada al margen de la Asamblea anual de Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 2004, el presidente español proclamó el liderazgo moral del presidente Lula y ratificó el compromiso de su gobierno en incrementar la AOD en cuatro años hasta alcanzar el objetivo del 0,5% del PIB; también se comprometió en la búsqueda de instrumentos financieros para el cumplimiento de los ODM, en involucrarse en las iniciativas de reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y en operaciones de canje de deuda por educación. En esta línea, los dos países se han propuesto profundizar su cooperación multilateral para el cumplimiento de los ODM y, a través de la Iniciativa de Ginebra, trabajan en un grupo técnico constituido *ad hoc* para el establecimiento de mecanismos para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza. En el documento final del Grupo de Reflexión de Mecanismos de Financiación Innovadores, se presentaron ocho instrumentos y orientaciones concretas, desde medidas voluntarias hasta instrumentos obligatorios. Los cinco firmantes recuerdan que «el hambre es el arma de destrucción masiva más cruel» e instan a la comunidad internacional a proveer recursos financieros por valor de 50.000 millones de dólares para el cumplimiento de las ocho metas del milenio. Proponen para ello una serie de instrumentos que faciliten la generación de recursos tales como un impuesto sobre los movimientos de capital, un impuesto sobre el comercio de armas, facilidades de financiación internacional para

incrementos en la ayuda al desarrollo, derechos especiales de giro ampliados como ayuda al desarrollo, lucha contra los paraísos fiscales que anulan la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo, mejora de las remesas de los emigrantes, donaciones por tarjeta de crédito, fondos éticos e inversiones socialmente responsables o la creación de ecotasas e impuestos que incidan sobre el consumo del queroseno de aviación o sobre los billetes aéreos[4].

De todas estas propuestas, la única que ha salido del papel es la creación de una tasa especial sobre la emisión de billetes de avión, idea que fue lanzada por el presidente Chirac en la Cumbre de Davos y que contó con el apoyo de los presidentes de Brasil y Chile. Estas tasas serían recaudadas nacionalmente y coordinadas y administradas internacionalmente. En este punto, a pesar de que se hayan mantenido las formas, la posición española y brasileña es divergente. En efecto, España prefiere incentivar el abaratamiento del envío de las remesas de los emigrantes, identificando medidas que contribuyan a aumentar su impacto como herramienta de desarrollo en una doble vertiente: como flujo privado y como catalizador de políticas de desarrollo. Brasil y Francia están más interesados en la creación de un impuesto sobre los billetes aéreos. En Francia el proyecto tiene previsto recaudar 200 millones de euros anuales, y entró en vigor el 1 de julio de 2006. En Brasil enfrenta problemas derivados de la obligación constitucional de la aprobación por el Congreso Nacional para cualquier medida que implique la creación de nuevos impuestos, por lo que el trámite puede demorar varios años. La intención del gobierno brasileño es implementar la medida de forma voluntaria entre los pasajeros que deseen adherirse a esta forma de solidaridad. Otros países como Chile y Reino Unido, hasta un total de trece, decidieron apoyar la propuesta franco-brasileña en la Conferencia Internacional sobre Fuentes Innovadoras de Financiación al Desarrollo, celebrada en París en marzo de 2006. India, Alemania, Bélgica y España se declararon lacónicamente como «interesados». En julio de 2006, se celebró un encuentro del Grupo sobre Mecanismos Innovadores de Financiación para el Desarrollo en Brasilia con el objeto de discutir la puesta en marcha de proyectos piloto. España participó liderando la mesa de debate correspondiente a las remesas de emigrantes[5].

La posición española en este tema viene determinada por las directrices emanadas del Ministerio de Economía y Hacienda. El propio ministro Pedro Solbes ha manifestado su rechazo a la propues-

[4] El análisis de estos mecanismos en OLIVIÉ, Iliana: «La Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza: ¿un paso más hacia el logro de los Objetivos del Milenio», *Real Instituto Elcano*, ARI nº 156, 2004.
[5] Leading Group's Meeting on Innovative Financing Mechanisms: fighting hunger and poverty through pilot projects, Brasilia, 6 y 7 de julio de 2006.

ta en el seno del Consejo Europeo, alegando que este tipo de tasas obligatorias plantean problemas de coherencia. Otras autoridades españolas vinculadas al Ministerio han declarado que el impuesto tiene un claro efecto de distorsión, sin entender por qué se ha escogido el sector aéreo y no otros [6]. Lo cierto es que la prensa española se ha hecho eco del asunto afirmando que los intereses del sector turístico han hablado más fuerte que el ansia de solidaridad del gobierno español [7]. Desde el ámbito de la sociedad civil también se han levantado voces que alertan sobre los problemas que la «Alianza contra el Hambre» plantea a la cooperación española, en el sentido de su difícil integración en la misma —en el Plan Director apenas se menciona—.

IV.3. *Misiones de paz*

El Plan de Asociación Estratégica recoge la posibilidad de que Brasil y España estudien las posibilidades de cooperación, en el ámbito de las operaciones de paz, en particular iniciando las consultas necesarias para que Brasil, cuando lo considere oportuno, participe como observador de los Estados mayores y Cuarteles generales que las Fuerzas Armadas españolas movilicen en el exterior. En este sentido, la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH), bajo mando brasileño, y en la que participa España con un contingente militar, es un buen ejemplo de las nuevas formas de la cooperación hispano-brasileña que reflejan el compromiso de los dos países con la ONU, con el multilateralismo y con la estabilidad política y social en América Latina.

Tanto Brasil como España tienen responsabilidades conjuntas ante los retos del siglo XXI, siendo necesario que los dos países compartan, diseñen y elaboren las acciones a nivel internacional que consideren indispensables tanto para alcanzar un mundo más justo, más involucrado en Naciones Unidas, como también en la lucha contra la pobreza, la miseria y el hambre. La participación española en Haití no se limita al envío de tropas. Incluye igualmente operaciones de ingeniería para la construcción de puentes y carreteras y apoyo en la formación del Estado de Derecho con ayuda a la reconstrucción institucional (jueces, organizaciones locales y proceso electoral en el futuro). En este ámbito, las amenazas para la cooperación entre España y Brasil vienen del incumplimiento de los compromisos de la comunidad internacional en Haití. El ministro de Exteriores Celso Amorim ha amenazado, veladamente, con la posibilidad de que las tropas brasileñas, unos 1.200 soldados, abandonen Haití en el supuesto de continuar la omisión de la colaboración internacional para la estabili-

[6] Declaración de Miguel Ángel Fernández-Ordóñez, Europa Press, 12 de abril de 2005.
[7] «La solidaridad española tropieza con las tarifas aéreas», *El País*, 16 de septiembre de 2005.

zación y reconstrucción del país. La diplomacia española debería movilizarse entre los miembros de la UE y en la ONU para conseguir un compromiso firme, en términos políticos y económicos, que permita el mantenimiento del contingente de Brasil en el pequeño país caribeño.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES PARA LA REUNIÓN DE LA IV COMISIÓN MIXTA

Las relaciones entre Brasil y España no se ciñen exclusivamente al terreno de las relaciones políticas, económicas o culturales. Existe una dimensión relevante que gana espacio y que expresa la necesaria solidaridad que debe existir en nuestras relaciones: la cooperación para el desarrollo. La cooperación para el desarrollo de España «en» Brasil, pero especialmente «con» Brasil, constituye un desafío para el gobierno y la sociedad española al que todavía no se ha respondido adecuadamente. Tradicionalmente, la cooperación española ha prestado escasa atención a Brasil por diferentes motivos entre los que se pueden citar el desconocimiento del país, su condición de País de Renta Media, el pequeño número de ONG españolas que desarrollan allí sus proyectos o el énfasis de los gobiernos en que la vía más adecuada para la superación de los problemas de desarrollo de Brasil debe llegar a través de las inversiones y el comercio.

Una evaluación de la cooperación hispano-brasileña apunta hacia la ausencia de una visión global, integral y estratégica que indique con claridad cuáles son nuestros objetivos. Durante mucho tiempo, los recursos asignados a Brasil fueron escasos e insuficientes y no se correspondían con el nivel y grado de las relaciones bilaterales. También existía poco énfasis en la lucha contra la pobreza y en la reducción de las desigualdades, uno de los factores explicativos de los problemas de Brasil. Por otra parte, se ha producido una concentración excesiva en actividades culturales que poco aportan al objetivo del desarrollo. En el saldo positivo, debe registrarse el crecimiento sustancial de la AOD en los últimos años, el buen trabajo de la OTC de Brasilia a pesar de las carencias de recursos humanos y materiales y el incremento de la cooperación descentralizada, que sin menoscabo de sus deficiencias, demuestra el compromiso de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

No obstante, y en función de la intensificación de las relaciones bilaterales y de la excelente situación de las relaciones económicas, el nivel y la calidad de la cooperación entre España y Brasil tendrían que corresponderse con el establecimiento de una efectiva asociación o «parceria» hispano-brasileña al servicio del desarrollo social en Brasil, en Latinoamérica y en el mundo. Es necesario repensar nuestra cooperación en Brasil, principalmente a partir de la consideración de las potencialidades que la consolidación del país sudamericano como líder regional y mundial abre para España. Para ello los diferentes actores de la cooperación española, y de forma especial la AECI, deberían realizar una evaluación concienzuda y un diagnóstico minucioso sobre sus objetivos, prioridades y limitaciones en Brasil. Este sería el punto de arranque para saber qué es lo que se ha hecho hasta ahora en aquel país, cuáles han sido los resultados en

términos de impacto y de combate a la pobreza y a las desigualdades sociales y hacia dónde se camina. Creemos que es urgente que la cooperación española abra un tiempo de reflexión y planificación que pueda reorientar nuestras estrategias en Brasil.

En este documento hemos presentado la situación de la cooperación internacional en Brasil. También hemos analizado las percepciones de Brasil sobre el papel que juega la cooperación internacional en su desarrollo y hemos destacado la prioridad otorgada por el actual gobierno del país a los mecanismos de cooperación Sur-Sur. Finalmente, hemos trabajado específicamente el papel de la cooperación española en Brasil en el contexto más amplio de la evolución de las relaciones hispano-brasileñas, en lo que creemos constituye el marco de referencia obligatorio para un análisis riguroso del presente y del futuro de nuestra cooperación con aquel país. No hemos pretendido ni hemos querido ser exhaustivos. Hemos intentado en todo momento facilitar el trabajo y aportar informaciones relevantes para que los órganos competentes de la administración española, en particular, y la sociedad civil, en general, piensen y lleven a la práctica nuevas formas de desarrollar nuestra cooperación con Brasil. En definitiva, deseamos que la cooperación española en Brasil defina mejor sus objetivos específicos, diseñe una estrategia global y adapte sus instrumentos a la complejidad y características del país, permitiendo que podamos incrementar la calidad de nuestra cooperación y contribuir al desarrollo de la sociedad brasileña.

VISIÓN ESTRATÉGICA Y NUEVOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN

España y Brasil tienen que asociarse efectivamente para el cumplimiento de los ODM, pero más que para su cumplimiento en Brasil —lo que parece factible según los últimos informes de seguimiento—, para su éxito en países donde la cooperación española y brasileña pueden actuar en conjunto. Esto no significa que no deban apoyarse activamente iniciativas que contribuyan a su cumplimiento en Brasil pues es un hecho que existen metas que el país se encuentra aún lejos de alcanzar. La cooperación española puede unirse a los esfuerzos del gobierno y la sociedad brasileña, y a los otros donantes, para conseguir aumentar el grado de participación política de la mujer, mejorar la calidad de la educación primaria, incrementar el número de brasileños con acceso a sistemas de alcantarillado y saneamiento básico, reducir la pobreza en el sector rural y avanzar en el logro de condiciones dignas de vivienda y habitabilidad. Sin embargo, pensamos que lo fundamental en este momento es reorientar decididamente y con visión estratégica la cooperación española hacia y con Brasil, desde la perspectiva de las oportunidades que emergen del papel brasileño como País Ancla, como suministrador de bienes públicos, como líder

regional y como actor de creciente peso en el ámbito multilateral.

España necesita redefinir el tipo de cooperación que quiere y puede desarrollar en Brasil. En este punto cabe preguntarse si los instrumentos y modalidades de la cooperación española en Brasil han sido hasta ahora los que más se ajustan a las estrategias nacionales de desarrollo, a los nuevos consensos que se plasman en la agenda internacional del desarrollo o a las percepciones y prácticas de trabajo llevadas a cabo por otros donantes bilaterales y multilaterales que actúan en aquel país. Es consensual en este sentido que el tipo de actuación que debe desarrollarse con países del porte de Brasil —en sus diferentes categorías de País de Renta Media, País de Anclaje o proveedor de Bienes Públicos Globales— debería estar presidido por un enfoque de la cooperación internacional que privilegiase no la transferencia de recursos y sí intervenciones puntuales, que creen capacidades nuevas y apoyen las estrategias nacionales y las políticas que corrijan las desigualdades sociales. También acciones para el fortalecimiento y buen funcionamiento de las instituciones del Estado democrático. La disminución de las vulnerabilidades económicas mejorando la inserción económica internacional de estos países, a través de reformas en los marcos reguladores internacionales, es otra línea de acción prioritaria. Con igual importancia se sitúa la inversión en capital social, el fortalecimiento de la sociedad civil, la creación de instrumentos que favorezcan la generación de empleos, el acceso de sectores desfavorecidos a activos productivos y la puesta en marcha de un pacto fiscal [1].

En el caso específico de Brasil parece vital que la cooperación española trabaje en la ampliación de oportunidades de los sectores sociales más desfavorecidos, incluyendo la dimensión de género y de raza, así como la fuerte incidencia de los desequilibrios regionales en los problemas de desarrollo del país. Puede que haya llegado la hora de que nuestra cooperación en Brasil supere la perspectiva asistencial —que se expresa en pequeños proyectos de impacto y sostenibilidad dudosa— y de que, sin menoscabo de orientar las acciones a las bolsas de pobreza existentes en las regiones Norte y Nordeste y a las periferias de las grandes ciudades, se trabaje con más énfasis en los aspectos relacionados con la cooperación triangular y multilateral, en el diálogo de políticas, en la articulación y concertación internacional en materias que tengan un impacto crucial en el desarrollo brasileño o en el intercambio de experiencias administrativas, técnicas y políticas en las que España haya tenido un éxito considerable.

Deberíamos preguntarnos si no perseguimos en Brasil una pluralidad de obje-

[1] FRERES, Christian y SANAHUJA, José A.: *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, 2006.

tivos —algunos de ellos contradictorios en términos de coherencia— en ocasiones ajenos o desconectados de las estrategias nacionales de desarrollo o de las tendencias de la cooperación internacional en Brasil [2]. Nuestra cooperación en Brasil debe caminar hacia estrategias que contemplen su papel como actor relevante y articulador de consensos en el ámbito multilateral y regional. Es necesario formular estrategias de actuación en Brasil que estén integradas en una agenda internacional común para el desarrollo del país. Esta labor exigirá el trabajo de profesionales de la cooperación, o de otros ámbitos, que estén especializados en este campo y la implicación de otros espacios de acción pública que exceden en ocasiones el ámbito de la ayuda [3]. Igualmente, se deberá realizar un esfuerzo para superar las inercias que fueron heredadas de otras fases de la cooperación española en Brasil.

La atomización de nuestra cooperación en múltiples proyectos, el gran número de actores implicados, las dificultades de comunicación y aún más de coordinación, convierten en una necesidad insoslayable comenzar el tránsito de una cooperación de proyectos a una cooperación de programas y políticas, en coordinación con otros donantes, y en un apoyo activo y financiero a organismos multilaterales que trabajan en Brasil. Se trata, ni más ni menos, de incrementar la calidad de nuestra cooperación, consiguiendo más con los recursos que están disponibles. Esto no significa que no sean deseables incrementos sustanciales en los flujos de AOD que se dedican a Brasil. Al contrario. Pero siempre y cuando existan criterios para elevar su grado de calidad y su contribución a una mayor eficacia en la lucha contra la pobreza, a la disminución de las desigualdades y a la consecución de mayores niveles de coherencia entre políticas.

INSTRUMENTOS Y SECTORES DE ACTUACIÓN. GESTIÓN DE LA AYUDA

La definición del tipo de instrumentos que demanda la cooperación española con Brasil constituye otro considerable desafío. Es cierto que este ejercicio pondrá a prueba la capacidad de nuestra cooperación para modular la composición de su ayuda conforme al nivel de desarrollo brasileño, pues parece lógico que de acuerdo a la condición de Brasil como PRM, el país recibirá menos ayuda concentrada en el sector de las necesidades sociales básicas. El énfasis en la preponderancia de los proyectos de desarrollo ha significado al mismo tiempo una insuficiente atención al papel de

[2] Puede ser útil y necesario que la cooperación española realice una lectura de la coherencia de nuestra cooperación para el desarrollo en Brasil con relación a otras políticas más centradas en el campo económico. Véase OLIVIÉ, Iliana y SORROZA, Alicia (coords.): *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Madrid, Informes Elcano, nº 5, junio, 2006.

[3] ALONSO, José A.: «Los desafíos de la cooperación española», *El País*, 1 de noviembre de 2004.

la ayuda a través de programas. Respecto a otros instrumentos tan en boga, debe sopesarse la existencia de dificultades específicas para implementar en un país complejo como Brasil los enfoques sectoriales amplios o el apoyo al presupuesto.

Puesto que el enfoque por proyectos parece primar, parece necesario conferir una coherencia agregada a nuestra cooperación en Brasil, dada su fragmentación en múltiples acciones repartidas entre la AECI, las Comunidades Autónomas, los Entes Locales y las ONG, al margen de las actividades y pequeñas actuaciones de diferentes ministerios (Sanidad, Educación, Interior, Defensa, Ciencia y Tecnología). Todo ello creemos que trabaja en detrimento de la calidad de la ayuda, limitando su alcance, comprometiendo la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y entorpeciendo los deseables procesos de apropiación. Debería encontrarse un punto de equilibrio que, permitiendo la continuidad de las actuaciones a través de proyectos, considerase la incorporación gradual de otros instrumentos, destacadamente la ayuda vía programas.

El incremento de la capacidad de gestión de la AECI a través de la OTC de Brasilia es fundamental para alcanzar el objetivo principal de lucha contra la pobreza, mejorar la calidad de la ayuda y permitir que nuestras actuaciones en Brasil estén sintonizadas con el trabajo de otros donantes y con las prioridades establecidas por el gobierno y la sociedad brasileña. En el año 2003, la AECI gestionó apenas el 30% de la AOD española hacia Brasil. Por otra parte, la estructura de la AECI en Brasil es insuficiente, con escasez de recursos humanos y materiales. La situación actual es de saturación por el gran volumen de trabajo en la OTC y por la concentración y acumulación de tareas en pocas personas que deben además abarcar una extensión territorial continental. Los incrementos previstos en la AOD hacia Brasil para los próximos años exigen que este proceso se acompañe de una adecuada dotación de profesionales y medios materiales y logísticos. Sólo así, por ejemplo, la OTC podrá iniciar actuaciones para la mejora de la calidad de la ayuda como experiencias de coordinación con ONG, con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y con otros donantes bilaterales y multilaterales. Por otra parte, la ubicación de la OTC en Brasilia, dificulta su interacción con la sociedad civil y las principales ONG que se encuentran en Río y en São Paulo. Sería deseable que se estableciesen mecanismos y procedimientos que permitiesen que los Centros Culturales de la AECI, u otras instituciones españolas, pudiesen funcionar como antenas de la cooperación y como plataformas de diálogo con las organizaciones del tercer sector brasileño.

La visibilidad de las actuaciones de la cooperación española en Brasil es otro punto que merece ser reforzado. Hasta el año 2006, la AECI no disponía de una

página web propia en Brasil[4]. La mayoría de los entrevistados brasileños han reconocido su desconocimiento prácticamente absoluto de las actividades, programas y proyectos de la cooperación española en Brasil, en contraste con la cooperación de Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido o Canadá. Algunos de estos países tienen páginas web en Brasil desde hace años, donde presentan sus documentos, proyectos, actividades y fotografías de sus actuaciones. El aumento de la visibilidad de nuestra cooperación pasa por invertir más en medios telemáticos y en nuevas tecnologías, pero no apenas para servir de escaparate sino para convertirse en herramientas de participación que favorezcan el debate sobre las necesidades de Brasil en términos de desarrollo y sobre las oportunidades que existen para la colaboración de los actores españoles.

La cooperación española acaba de poner en práctica en Brasil una iniciativa en el área de microcréditos. Se puede cuestionar si este instrumento es pertinente para Brasil y si, como se suele señalar, se produce su identificación con el objetivo de la lucha contra la pobreza. En este último punto, haciéndonos eco de las críticas generales al instrumento más fundamentadas[5], puede afirmarse que la elección de la institución financiera local, el Banco de las Cooperativas de Crédito (BANCOOB) responde más al objetivo del fortalecimiento de las instituciones financieras locales que al apoyo a los grupos de población más pobres. De hecho, el perfil de las líneas de crédito del BANCOOB está dirigido casi exclusivamente a microempresas con más de 5 y menos de 10 trabajadores, con una facturación anual máxima de 170.000 US$. Parece evidente que los más pobres no cumplirán los requisitos para obtener microcréditos de esta institución. Por otra parte, es cuestionable la utilización del microcrédito en Brasil, cuando el país cuenta con un sistema financiero sólido —a pesar del relativo bajo grado de bancarización de la población que, sin embargo, es de los más altos de Latinoamérica—, amplio, en proceso de renacionalización, con gran participación de entidades públicas y cajas de ahorro regionales (el 40% del sistema bancario brasileño) y que cuenta con diferentes líneas financieras para microempresas.

Respecto a los sectores de actuación de la cooperación española deben realizarse dos tipos de reflexiones. La primera, sobre las zonas geográficas de concentración. Entre los expertos consultados ha existido consenso en que es acertada la elección de otorgar prioridad a proyectos, programas y actividades en las regiones Norte y Nordeste, con preferencia a zonas rurales. No obstante, va-

[4] http://www.aeci.org.br.

[5] ALONSO, José A.:«Microcréditos y pobreza: análisis del programa español», *Informe de la Realidad de la Ayuda 2002-2003*, capítulo 4, Intermón-Oxfam, 2002.

rios expertos han apuntado la necesidad de que la cooperación española desarrolle un tipo de intervención específica en las periferias de las grandes ciudades brasileñas, como Río de Janeiro, São Paulo o Brasilia, y más concretamente, con los jóvenes entre 15 y 25 años que las habitan. Las razones apuntadas inciden en el drama de la violencia, la delincuencia, el desempleo, las escasas oportunidades de movilidad social y la frustración de las expectativas en relación a la sociedad de consumo, que impactan de forma especial en estos jóvenes.

La segunda reflexión trata sobre los sectores materiales de actuación. Existen lagunas que la cooperación española debe cubrir, sea por su importancia en el propio desarrollo social de Brasil sea porque están contempladas en el Plan Director. A continuación repasamos algunos de estos sectores que además fueron mencionados por los entrevistados en esta investigación. Un sector de actuación de la cooperación española en Brasil que ha recibido poca atención es el del género. Sólo en el último año se ha puesto en marcha un proyecto de apoyo a mujeres afrodescendientes en Salvador de Bahía. Algunos entrevistados han destacado que la interesante experiencia española en este campo y, especialmente, en los temas de combate a la violencia de género doméstica debería ser objeto de algún proyecto piloto en Brasil. Para ello la cooperación española podría asociarse con ONG brasileñas especializadas en el tema.

En el terreno de la salud, varios entrevistados han mencionado la pertinencia de que se desarrollen programas y proyectos en todo lo referente al aprovechamiento de la experiencia española en transplante de órganos y gestión de la sanidad pública. Igualmente a España le puede interesar conocer la política y la experiencia brasileña en el tema de patentes farmacéuticas y fabricación de genéricos. El apoyo al sistema de salud pública en Brasil ha sido presentado como una urgencia, especialmente en el nivel materno-infantil, salud ambulatoria y en el campo de la nutrición infantil en el Nordeste.

Las experiencias españolas de combate a la sequía y las políticas públicas de reducción del chabolismo han sido citadas por varios entrevistados como terrenos fértiles para la cooperación hispano-brasileña. En efecto, Brasil tiene un serio problema de sequía en las zonas rurales del interior del Nordeste, que ha producido un tipo peculiar de pobreza y de movimientos migratorios internos hacia las grandes ciudades. Israel, por ejemplo, viene desarrollando proyectos en esta área y España cuenta con un gran bagaje en la materia que debería ser más conocido en Brasil. Como actuación concreta y urgente, la cooperación española podría contribuir a la construcción de cisternas y depósitos de agua en el semiárido nordestino. Se calcula que son necesarias un millón de cisternas para satisfacer las necesidades básicas de la población rural. El coste de cada cisterna se estima en

7.000 reales, unos 2.600 euros. Por lo que se refiere al fenómeno del chabolismo —las tristemente conocidas *favelas*— huelga cualquier comentario pues es sabida la gravedad del problema habitacional en Brasil. Los exitosos programas de remodelación de barrios y erradicación del chabolismo en España, el intercambio de experiencias en gestión urbanística o el asesoramiento en los sistemas de registro catastral son áreas receptivas para recibir cooperación, especialmente de ayuntamientos y comunidades autónomas.

El sector del fortalecimiento institucional y el refuerzo al Estado de Derecho también ha sido objeto de las reflexiones de varios entrevistados. En su opinión, Brasil y España deben intercambiar experiencias recíprocamente para el fortalecimiento de sus respectivos sistemas políticos. Sería interesante que Brasil conociese y pudiese emplear la experiencia española en la lucha contra la corrupción o en materia de reforma política. También España debería solicitar informaciones a Brasil y preguntarse por las posibilidades de que la experiencia electoral brasileña, con el empleo de urnas electrónicas, ofrece para el caso español con vistas a su modernización. Algunas líneas de trabajo señaladas han sido la realización de programas de pasantías entre funcionarios públicos brasileños y españoles para compartir las experiencias derivadas de la implantación en algunos municipios de Brasil y de España de los presupuestos participativos, la intensificación de la cooperación en materia de seguridad judicial y policial —con el objetivo de capacitar a la policía brasileña en materia de Derechos Humanos—, la difusión en Brasil de la experiencia española de la policía de barrio, o aún, el intercambio de experiencias en materia de integración regional y de la adaptación de las estructuras internas a este fenómeno.

El crecimiento de la emigración brasileña ha sido igualmente considerado como importante por algunos entrevistados. Se ha propuesto la creación de un foro de cooperación bilateral sobre la emigración hispano-brasileña, que podría ser liderado por el ministerio brasileño competente en la materia y por el ministerio español de Trabajo y Asuntos Sociales, que cuenta con una consejería laboral en la embajada de España en Brasil. Este foro tendría la misión de elaborar propuestas y desarrollar proyectos de beneficio mutuo, por ejemplo en apoyo a las víctimas del tráfico humano con fines de explotación sexual. La cooperación hispano-brasileña debería incluir entre sus áreas de actuación iniciativas y proyectos de codesarrollo dirigidos a los emigrantes brasileños en España, no sólo en su atención directa sino también en su potencial como agentes de desarrollo. Sería especialmente relevante la consideración del crecimiento de las remesas de estos emigrantes y la urgencia de fortalecer la cooperación policial, judicial y asistencial para la represión de las redes de tráfico de seres humanos y para la atención a sus víctimas. Debe pensarse

también en el papel que puede corresponder a los emigrantes españoles en Brasil como agentes de la cooperación. La JICA, por ejemplo, incentiva a la comunidad japonesa en Brasil a ser un actor que se involucre en la cooperación nipona-brasileña.

Las actuaciones de la cooperación española en el campo de la pesca y el turismo han sido muy elogiadas por los entrevistados, recomendando muchos de ellos su intensificación y extensión habida cuenta de la reconocida competencia española en estas materias y de la existencia de una gran complementariedad entre la capacidad técnica, el *know how* y el éxito de la experiencia española en estas áreas, y el potencial que Brasil no ha desarrollado todavía si se consideran sus más de 7.000 kilómetros de litoral. La participación de las Comunidades Autónomas que tengan un notorio saber técnico en estos campos es altamente deseable. Las áreas del turismo social, ecoturismo, turismo rural y etnoturismo han sido destacadas como modalidades diferentes del tradicional turismo «sol y playa» con gran potencialidad en Brasil.

El hecho de que siendo Brasil uno de los países que más variedad de pueblos indígenas posea y la ausencia prácticamente total de acciones de la cooperación española en este campo —salvo algún pequeño proyecto de ONG financiado por CC AA— ha llamado la atención de algún entrevistado. Debe recordarse que el Plan Director dedica un apartado a la cooperación con pueblos indígenas y al apoyo a los procesos de autodesarrollo y el respeto a los derechos de las poblaciones indígenas. Además, con motivo de la participación de la AECI en la 8º Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica de la ONU, celebrada en la ciudad brasileña de Curitiba, en marzo de 2006, el subdirector general de cooperación con los países de América del Sur, Rafael Soriano, presentó la Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas. Este ámbito de trabajo es importante para Brasil que tiene, según cifras del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 734.000 indígenas (0,4% de la población brasileña). Según un estudio del IBGE, existen 240 pueblos indígenas, la mayoría de los cuales habitan en cerca de un millón de kilómetros cuadrados (16% del territorio nacional) [6]. Brasil posee además una activa política pública de protección a los indígenas, con un Estatuto del Indio desde 1971, y con un órgano de reconocido prestigio mundial como la Fundación Nacional del Indio (FUNAI). Existen numerosos proyectos en marcha que la cooperación española podría apoyar. Destacamos la elaboración de un mapa de alimentación y nutrición de las comunidades indígenas de

[6] Instituto Brasileño de Geografía y Estadística: *Tendência demográficas: uma análise dos indígenas com base nos resultados da amostra dos censos demográficos de 1991 e 2000*. http://www.ibge.gov.br/estatistica/populacao/tendencia_demografica/indigenas/defaulttab.shtm.

Brasil por la Fundación Nacional de la Salud (FUNASA), la financiación del Banco Mundial a acciones en el área de salud indígena en el Estado de Roraima o la ejecución de un proyecto, elaborado por el gobierno federal con el apoyo del PNUD, con el objetivo de consolidar las tierras indígenas como áreas protegidas y financiar pequeñas iniciativas comunitarias vinculadas al uso sostenible de los recursos naturales y a la valorización no sólo de las tradiciones sino también de las innovaciones tecnológicas.

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Se hace urgente superar la crónica falta de visión estratégica de la cooperación española en Brasil, que ha sido propiciada por su alto grado de fragmentación y por el aumento sustancial del fenómeno de la cooperación descentralizada. En Brasil, la participación de la cooperación descentralizada en el conjunto de la AOD española alcanza un porcentaje próximo al 20%. En este punto compartimos las observaciones que, en un contexto general, se realizan en el Informe sobre la Realidad de la Ayuda 2005-2006, en el sentido de que «la cooperación española debería capitalizar la experiencia concreta de las entidades subestatales españolas, tanto en los procesos de descentralización política y de competencias, como en aspectos de la gestión cotidiana de los asuntos más cercanos al ciudadano» [7]. En este nivel, las potencialidades de la cooperación descentralizada son grandes dadas las características y puntos de contacto entre las estructuras político-administrativas de los dos países y al fuerte estrechamiento de los vínculos políticos, económicos y sociales entre las CC AA y los Estados brasileños.

Existen líneas de trabajo interesantes abiertas por las Comunidades Autónomas, que van más allá de la simple financiación a proyectos de ONG. La Secretaría de Sanidad de Cataluña firmó, en septiembre de 2005, un protocolo de intenciones, prorrogado en marzo de 2006, con la Secretaría de Salud del Estado de São Paulo, para el establecimiento de actividades que permitan una cooperación internacional para compartir experiencias en el área de la salud pública y el desarrollo de políticas sanitarias. Este protocolo enfatiza el intercambio de experiencias innovadoras en la prestación de servicios y en los procesos de descentralización territorial, así como en la participación de las entidades municipales en la gestión de los diferentes recursos públicos en el ámbito de la salud. Igualmente existe una propuesta de colaboración, protocolizada en 2005, entre la Junta de Andalucía y el Estado de São Paulo en términos similares al acuerdo firmado con Cataluña. Se mencionan líneas de trabajo en descen-

[7] CASTAÑEDA, Jorge: «La cooperación descentralizada, diez años después», *Informe sobre la Realidad de la Ayuda*, 2005-2006, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, pág. 72.

tralización, diversificación de proveedores, gestión de hospitales, epidemiología, colaboración entre facultades de medicina, etc.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales deberían en sus procesos de planificación y elaboración de orientaciones estratégicas incentivar el trabajo con aquellas ONG que en Brasil, y a través de la cofinanciación de sus proyectos, inciden en aquellos aspectos más vinculados a las estrategias de desarrollo nacional, a las líneas prioritarias de actuación de la cooperación multilateral y de otros donantes y a los acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión Mixta. La existencia de una cierta desarticulación en la cooperación española en Brasil, como resultado de la ausencia de actuaciones decididas de coordinación podría resolverse en parte con la creación de una Unidad de Coordinación, que integrase a los diferentes actores de la cooperación, tal y como está contemplado en el PACI 2006 (Meta I.7). Cabría al coordinador de la OTC en Brasilia, según el PACI, dirigir esta unidad que tendría como funciones la promoción del análisis conjunto y permanente de la realidad del país en términos de desarrollo, el intercambio de información, el seguimiento de las estrategias de la cooperación española contenidas en el PAE y la identificación de posibles intervenciones coordinadas.

Sería recomendable que la cooperación descentralizada que actúa en Brasil, destinase porcentajes más elevados a la financiación de programas que, como el ARAUCARIA XXI, incrementarían la calidad, el impacto y el grado de coordinación de su ayuda a la sociedad brasileña. Las experiencias de trabajo conjunto en Brasil entre la AECI y las Comunidades Autónomas, como el caso de la cooperación andaluza o la gallega en proyectos de urbanismo y pesca, constituyen una línea de trabajo muy fructífera y ciertamente deseable.

Existe una amplia gama de temas que han sido detectados en la realización de esta investigación y que pueden constituir un catálogo de intervenciones en las que la cooperación descentralizada puede aportar su experiencia y conocimiento. Destacamos la necesidad de desarrollar un tipo de cooperación entre las CC AA, los Estados brasileños y los Ayuntamientos que, a partir de las similitudes de las estructuras descentralizadas, supere el enfoque de proyectos y se oriente hacia la reflexión conjunta y el intercambio de experiencias en materia de políticas públicas, fiscalidad, ordenación territorial, urbanismo, medio ambiente, ciudadanía, seguridad pública, sanidad, fortalecimiento institucional y presupuestos participativos. Algún entrevistado ha propuesto la puesta en marcha de un gran programa institucional que implique a varias CC AA, Estados y Ayuntamientos españoles y brasileños para el intercambio de experiencias administrativas y de gestión. Una especie de programa EUROSOCIAL de tipo hispano-brasileño que incluyese temas como generación de em-

pleos, diálogo social, políticas gerenciales, modernización, eficacia del sistema institucional y equidad social. El funcionamiento de este programa podría reproducir la experiencia del programa URBAL de la Unión Europea, contribuyendo así a articular las acciones de las CC AA, acabando con la amenaza de la atomización.

COOPERACIÓN CULTURAL Y EDUCATIVA

El principal problema para la cooperación española en este ámbito no es exclusivo de su actuación en Brasil. En efecto, la cooperación cultural y su impacto en los procesos de desarrollo son todavía un campo de discusión doctrinal y conceptual que no ha sido satisfactoriamente resuelto. Existen dos posturas principales. En primer lugar, la de aquellos que piensan que los programas de cooperación cultural y científica, de promoción de la lengua y la cultura españolas y de protección del patrimonio histórico-artístico no responden a una estrategia de reducción de la pobreza y se confunden con las tareas de promoción de la cultura española. En consecuencia, debería procederse a la desvinculación orgánica del Instituto Cervantes de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y a la eliminación de la Subdirección General de Programas y Convenios Culturales y Científicos, en Exteriores [8]. En segundo lugar, una postura menos drástica que es la recogida en el Plan Director y en algunos informes sobre el tema. El Plan Director afirma que la cooperación cultural adquiere sentido si su objetivo es contribuir a la formulación y ejecución de políticas culturales para el desarrollo, orientándose a actuaciones que superen y diferencien la acción exterior centrada en la difusión de la propia cultura y cuenten con las necesidades del receptor.

Para algunos expertos, el problema radica en la falta de una visión integral y compartida y en la ausencia de criterios inequívocos para distinguir los proyectos de carácter cultural que pueden considerarse cooperación al desarrollo, lo que no se ha establecido aún en el caso español [9]. La Estrategia de la Cooperación Española en el ámbito de la cultura contribuirá a fijar criterios de referencia que orienten a los agentes e instituciones involucradas separando lo que es la cooperación cultural de la promoción de la cultura en el exterior y abordando el sentido de que los fondos de la AECI cubran este segundo aspecto [10].

[8] Es representativo de esta línea el texto de HIDALGO, Silvia y ESPADA, Fernando: «Hacia una nueva cooperación española», Madrid, FRIDE/DARA, informe nº 2, diciembre, 2004, pp. 20-21.

[9] ALONSO, J. A.; LOZANO, L. y PRIALÉ, M. A.: «La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior», Madrid, ICEI/Intermón-Oxfam, 2004.

[10] A este respecto son esclarecedores los artículos de Ignacio Sotelo, «Política Cultural Exterior», *El País*, 2 de agosto de 2002 y de José Tono Martínez, «Una política de simpatía con Latinoamérica», *El País*, 24 de abril de 2004.

Esta confusión se manifiesta con toda su crudeza en Brasil, donde la excesiva concentración de la AOD española en el sector cultural, la multiplicidad de agentes e instituciones y la estructura heredada de centros culturales han introducido una enorme complejidad en la clarificación de lo que sea acción cultural en el exterior y cooperación cultural. Pensamos que al margen de este debate, la cooperación cultural española en Brasil gana sentido cuando se la coloca en relación y en sintonía con el contexto latinoamericano que la rodea y en el que está inmerso Brasil, incluyendo elementos de reciprocidad. Son pertinentes las observaciones de la escritora brasileña de ascendencia gallega Nélida Piñón para quien, siendo cada vez mayor el interés por lo español entre sus compatriotas, se corre el peligro de incurrir en una actitud unilateral [11].

En cuanto a las actividades dirigidas a la educación y a la enseñanza del español, conviene recordar que Brasil ha sido, entre 1997 y 2002, el segundo receptor de AOD española en cooperación cultural, por detrás apenas de Marruecos. Este dato se explica por la gran concentración de la AOD en el Instituto Cervantes, en programas de formación de profesorado de español y en programas de cooperación universitaria. Estas actuaciones pueden mantenerse en la medida de lo posible y de las disponibilidades presupuestarias, pero a partir de una condición esencial: la definición explícita, concreta y mensurable de su contribución al objetivo del desarrollo. La cooperación española debe concentrarse más en programas y proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad de la educación primaria pública en Brasil, al aumento de horas que los niños están en la escuela, al fomento de los complementos pedagógicos y actividades extraescolares y a la formación y apoyo de los profesores, quizá en coordinación con la oficina de representación de la UNESCO y en colaboración con los municipios y los estados brasileños con competencias educativas en este área. La cooperación española puede contribuir más a la erradicación del número de analfabetos absolutos (15 millones) y funcionales (30 millones según la UNESCO-Brasil). España puede además apoyar los esfuerzos para extender la Educación a Distancia en Brasil.

Es urgente diseñar una estrategia específica para la difusión de la lengua española en Brasil que potencie los aspectos vinculados al desarrollo. Por ejemplo: ¿Por qué los Institutos Cervantes de Río o de São Paulo, no pueden dedicar parte de sus actividades en colaboración con ONG educativas o crear algún programa específico para llevar la enseñanza del español a poblaciones de baja renta, que de esta forma verían mejorada la posibilidad de acceder a un empleo?

[11] «Nélida Piñón reclama una atención mayor del mundo hispánico por la cultura de Brasil», *El País*, 27 de noviembre de 2001.

Pensemos por ejemplo en la importancia de esta cuestión para la población que vive en *favelas* en Río, cuya renta proviene del turismo y que sabiendo los rudimentos básicos del español podría conseguir trabajo más fácilmente y tener una mejor remuneración. Es necesario igualmente que el Cervantes integre una dimensión de desarrollo social en sus actividades en Brasil. Sería deseable que se creasen becas para ayudar a colectivos desfavorecidos a aprender un tipo de español instrumental que pudiesen emplear en sus actividades profesionales. De lo contrario, el Instituto Cervantes puede convertirse en una academia de idiomas de gran excelencia, pero nunca en un instrumento de desarrollo y de cooperación cultural en apoyo a la sociedad brasileña.

En cuanto a los programas de becas que tantos recursos consumen, existe el riesgo de que los beneficiados por estas actuaciones no sean los sectores sociales más vulnerables o en situación de desigualdad y discriminación. Debería realizarse una difusión más amplia de estas becas en aquellas regiones más deprimidas, que tengan los sistemas universitarios más debilitados, siendo conscientes de la importancia de facilitar su concesión a aquellos estudiantes para los que una ayuda de estas características puede suponer un factor diferencial clave para su desarrollo personal y para el de la comunidad en la que se encuentra inserto. Debería introducirse algún tipo de criterio para lograr que la asignación de estas ayudas obedezca al objetivo de la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad —social, económica, racial, de género, geográfica— que tan presente está en Brasil. De lo contrario, se corre el peligro de estar financiando los estudios de los sectores sociales más pudientes del país que, sin duda, podrían pagarse sus propios estudios en el extranjero.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Hoy, el reto de la cooperación española en Brasil consiste en dotarse de una visión estratégica sobre sus actuaciones que incluya los deseables elementos de coordinación (interna y con otros donantes), de apropiación y de participación de la sociedad civil en esta tarea, lo que hasta ahora no se ha conseguido. Los ciudadanos españoles y brasileños son los auténticos protagonistas del fortalecimiento de las relaciones hispano-brasileñas y los gobiernos son apenas sus representantes en este proceso. Esta filosofía es la recogida en el preámbulo del Plan de Asociación Estratégica donde se reconoce que los dos países desean establecer una relación más estrecha y trabajar para compartir conocimientos y experiencias que propicien la mayor prosperidad de sus ciudadanos. En consecuencia es fundamental para la cooperación hispano-brasileña lograr la participación y el compromiso de la sociedad civil de los dos países para fomentar la solidaridad y hacer democráticos los procesos de desarrollo.

Es oportuno recomendar la realización de actividades que incentiven la aproximación entre las sociedades civiles, en sus diferentes segmentos. En este campo se están empezando a producir contactos más intensos entre los partidos políticos españoles y brasileños, como demuestra la firma de un convenio de colaboración entre la Fundación Perseu Ábramo, próxima al PT, y la Fundación Alternativas, vinculada al PSOE o aún la intensificación de relaciones entre el Instituto Tancredo Neves, cercano al Partido del Frente Liberal (PFL), y la FAES, vinculada al PP. La cooperación entre partidos políticos y sus fundaciones es un campo de trabajo fecundo que, por ejemplo, Alemania explora en Brasil desde hace tiempo con frutos muy positivos. En esta línea de trabajo —la del apoyo al fortalecimiento de los partidos políticos como instrumento para aumentar la calidad de sus acciones y lograr beneficios para la construcción de democracias estables— están inmersos en los últimos años numerosos organismos internacionales de cooperación para el desarrollo.

En el campo de los contactos entre sindicatos españoles y brasileños existen también iniciativas interesantes, bilaterales y multilaterales, pero que podrían verse más potenciadas. Brasil afronta un proceso de modernización de sus estructuras productivas y sociales que requiere un nuevo marco normativo básico para el desarrollo de las relaciones laborales. Está en proceso de aprobación en el Congreso Nacional una amplia reforma sindical y existe un Forum Nacional del Trabajo y un Consejo Económico y Social, que son los órganos *ad hoc* de diálogo social, en los que se proponen y discuten los ejes estratégicos de las reformas. España puede aportar su bagaje y experiencia en el diálogo entre los interlocutores sociales y el gobierno. Los sindicatos españoles han sido protagonistas de la refundación de un sistema moderno de relaciones laborales, consensuado con gobierno y organizaciones de empleadores. Las propuestas irían dirigidas a la creación de un seminario permanente de diálogo social entre organizaciones sindicales españolas y brasileñas con una agenda de temas relacionados a los desafíos de la competitividad internacional, el papel de los sindicatos en los procesos de integración regional y su impacto social y laboral, seguridad y salud en el trabajo, resolución de conflictos laborales, formación profesional y nuevas formas de organización del trabajo.

También deberían propiciarse encuentros y seminarios entre ONG españolas y brasileñas, que permitan crear redes de cooperación y aprovechen las sinergias que, sin duda, existen. Una propuesta concreta iría encaminada a que la AECI promoviese la celebración de un encuentro anual de representantes de ONG españolas y brasileñas. De una reunión de estas características pueden resultar no sólo oportunidades de colaboración concretas para la cooperación española. También pueden obtenerse informaciones relevantes para

un diagnóstico de la situación de desarrollo de Brasil desde la perspectiva de la sociedad civil. Al mismo tiempo, este foro serviría para incorporar las opiniones y críticas de los actores no oficiales de la cooperación hispano-brasileña en el proceso de planificación de las actuaciones de la cooperación española y, fundamentalmente, en las reuniones de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

Puede pensarse en la conveniencia y factibilidad de que la cooperación española apoye directamente, con medios financieros si fuera preciso y posible, a algunas ONG brasileñas que destacan por la calidad, eficacia e impacto de sus intervenciones. En esta línea, ONG brasileñas como el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) —que realiza un trabajo de *advocacy* y de fortalecimiento de la sociedad civil a través del monitoreo y control de la actividad política en materia de presupuesto y gasto social, del empoderamiento y de la participación política— reúnen buenos requisitos para ser apoyadas. Algunos entrevistados han señalado también la urgencia de proceder al establecimiento de relaciones institucionales entre la Asociación Brasileña de ONG (ABONG) y la Coordinadora de ONGD españolas (CONGDE), a partir de la firma de un convenio de colaboración para el intercambio de información y de oportunidades de cooperación conjunta.

Abrir el espacio de las Comisiones Mixtas a la participación efectiva de la sociedad civil se convierte en una necesidad primordial, para lo cual habría que estudiar los mejores cauces y formas de hacerse viable. La cooperación hispano-brasileña no puede quedar confinada al estrecho terreno de la negociación política y diplomática, cada cuatro años. Debe incorporar urgentemente las sensibilidades, experiencias y prácticas de diálogo que la sociedad civil de los dos países aporta, en un proceso que será enriquecedor para la propia cooperación española y que repercutirá positivamente en la mejora de la calidad de nuestras actuaciones. También se deberían incluir y crear mecanismos flexibles para incorporar nuevas prioridades, instrumentos o ámbitos de actuación no contemplados en las Comisiones Mixtas, sin tener que esperar hasta su celebración periódica.

BRASIL Y EL PLAN DIRECTOR. LA IV COMISIÓN MIXTA

Pensamos que debe reformularse el lugar que Brasil ocupa, como país preferente, en el Plan Director. Esta categoría, la de países preferentes, abarca a países de grande porte que no son dependientes de la ayuda pero en los que existen sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social. En efecto, según el Plan Director, para países como Brasil se debe ejecutar un tipo de cooperación focalizada y puntual, dirigida a las zo-

nas geográficas y sectoriales con menor desarrollo, aunque no se especifican ni concretan cuáles serían los mejores instrumentos. Apenas se hace una referencia vaga al uso de «los instrumentos más adecuados para hacer frente a la situación de vulnerabilidad». La reformulación, reclasificación o adscripción de Brasil a una categoría nueva es perfectamente posible, pues así se contempla en el propio Plan Director que estipula que «en el Plan Anual de Cooperación Internacional se podrán reconsiderar los países que se incluyen en alguna de las tres clasificaciones en función de las circunstancias cambiantes que puedan sufrir». En el caso específico de Brasil no estamos ante una circunstancia coyuntural, y sí ante la convergencia de rasgos estructurales que modifican su perfil internacional y obligan a reconsiderar el tipo de actuaciones, los instrumentos y los objetivos estratégicos que surgen para la cooperación española. Otro argumento para el cambio de adscripción de Brasil en el Plan Director es su incoherencia con la política exterior española. Algún entrevistado ha señalado la contradicción entre la adscripción de Brasil en el Plan Director y el Plan de Asociación Estratégica, pues en el primer documento se le otorga la condición de país preferente mientras en el segundo y en la Declaración de Brasilia, se reafirma el papel de Brasil como socio estratégico de España.

Sin querer entrar en el debate de los efectos que introduce en la relación con los países-socios o receptores de la ayuda española su clasificación en categorías, se hace preciso trabajar con Brasil —y con países que puedan estar en su misma circunstancia y cumplan una serie mínima de requisitos— desde su consideración como País de Anclaje en el contexto suramericano y como socio en el campo multilateral. El Plan de Asociación Estratégica parecía apuntar en esa línea pero el resultado fue desigual y, además, centrándose en una dimensión preponderantemente bilateral. En realidad, el Plan se hizo eco de algunos análisis y reflexiones que reclamaban que España debería elaborar y poner en práctica una estrategia de «países-pivote» en los que concentrar sus esfuerzos, siendo Brasil uno de los países llamados, por razones económicas, culturales y políticas, a atraer una mayor atención de la diplomacia española [12].

Existe una amplia doctrina y elaboración teórica al respecto que puede fundamentar de forma sólida, los argumentos necesarios para la justificación de un trabajo desde esta perspectiva con Brasil. En esta línea, estudios recientes colocan a Brasil en el «Club del 0,2%», es decir, en el grupo de países en los que la ayuda al desarrollo juega un papel muy pequeño —la proporción

[12] DELAGE, Fernando: «Una política exterior para el siglo XXI», en PEREIRA, J. C. (coord): *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2003.

AOD/PIB es casi insignificante— [13]. Estos países demandan un tipo específico de cooperación enfocada a la gestión conjunta con los países desarrollados, de los desafíos de la globalización, la colaboración regional e interregional, los temas de seguridad en sentido amplio y la provisión y gestión de los bienes públicos. Este enfoque obligará a las agencias de desarrollo del Norte a repensar sus papeles y competencias delante de este nuevo escenario. ¿Estará dispuesta y capacitada la cooperación española para responder a este desafío en Brasil?

Al mismo tiempo, la condición de países donantes que los miembros del «Club del 0,2%» están empezando a adquirir exige nuevas formas de asociación y cooperación en relación a los países desarrollados. La cooperación tripartita o triangular entre España, Brasil y países en situación de menor desarrollo ofrece grandes oportunidades. Deben explorarse las posibilidades de la cooperación hispano-brasileña en este terreno, habida cuenta del hecho de que Brasil tiene una fuerte presencia en los países del África de lengua portuguesa, algunos de ellos países prioritarios de la cooperación española y en Timor Oriental, país considerado en el Plan Director como País de Atención Especial en Asia y Pacífico. Lo mismo puede decirse de Guinea-Bissau, considerado País de Atención Especial en África Subsahariana y Santo Tomé y Príncipe, clasificado como País Preferente. Deben también incentivarse las posibilidades de triangulación en proyectos de cooperación en el ámbito iberoamericano, con especial atención a Haití (País Prioritario para la cooperación española), donde Brasil tiene un papel protagonista. La AECI y la ABC deberían intensificar sus contactos y promover el intercambio de experiencias y de técnicos. Asimismo, España podría ofrecer becas específicas a estudiantes, profesionales y funcionarios públicos brasileños que deseen capacitarse en Cooperación para el Desarrollo, para lo que la firma de convenios entre la AECI y las Universidades españolas que poseen cursos de postgraduación de este tipo puede ser una herramienta adecuada.

Con el horizonte de la celebración de la IV Comisión Mixta de cooperación en 2007, los responsables de la cooperación española con Brasil deberían trabajar con ahínco en las posibilidades, pero también en las grandes limitaciones, que las determinaciones del Plan Director (2005-2008) sobre prioridades geográficas introducen en la cooperación con el gobierno y la sociedad brasileña. También deberá trabajarse esforzadamente para responder al desafío de aplicar las directrices y objetivos estratégicos contenidos en el Plan de Atención

[13] En el caso de Brasil esta proporción se situó en el año 2003, en menos del 0,1% de su PIB. Véase MAXWELL, Simon: «What's Next in International Development? Perspectives from the 20% Club and the 0'2% Club», *Overseas Development Institute*, Working Paper, nº 270, junio, 2006.

Especial 2006-2008. Por otra parte, en función de las previsiones manejadas en la reunión de seguimiento de la III Comisión Mixta que cifraban en 20 millones de euros el volumen de AOD española en Brasil, en el año 2006, se debería iniciar un proceso de revisión, evaluación y reforma, si necesario fuese, de los instrumentos empleados por la cooperación española en aquel país, buscando su adaptación a las necesidades brasileñas.

El reto para la cooperación española consiste en este momento en enfrentar esta nueva realidad de Brasil como socio en América Latina y en el mundo, construyendo nuevas formas de actuación conjunta en un ejercicio creativo de diseño de políticas e instrumentos eficaces de cooperación. Desde estas páginas ofrecemos nuestra disposición, colaboración y entusiasmo en la tarea de ofrecer reflexiones y propuestas que sean útiles a la cooperación hispano-brasileña.

BIBLIOGRAFÍA

INFORMES Y DOCUMENTOS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004): *Estrategia do Banco para o Brasil (2004-2007)*, Brasilia.

BANCO MUNDIAL (2003): *Estrategia de Asistencia País, Brasil,* Washington D.C.

EUROPEAN COMMISSION (2002): *Federative Republic of Brazil. Country Strategy Paper 2001-2006*, 13 de junio de 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA (IPEA) (2005): *Brasil, el estado de una nación. Un análisis amplio y objetivo de los principales problemas y desafíos del país,* Río de Janeiro.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL COOPERATION/JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (2002): *Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Federative Republic of Brazil. Towards the Building of New Partnership*, marzo.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2006): *Relatorio Global-2006. Suplemento Brasil. A eliminaçao do Trabalho infantile: um objetivo ao nosso alcance*, Brasilia.

KAUL, Inge y STERN, Mark (1999): *Global Public Goods*, UNDP, Oxford University, Nueva York.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2005): *Programa de Erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzado en Brasil*, OIT.

PAES DE BARROS, Ricardo; NATHANY, Miguel y ULYSSEA, Gabriel (orgs.) (2007): *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Río de Janeiro, IPEA.

PNUD (2005): *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005. Cooperação Internacional numa Encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num mundo desigual* (Resumen), Portugal, PNUD.

UNDP (2003): *High Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries (HLC): Brazil.*

UNIÓN EUROPEA (2006): «Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo"», *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de febrero de 2006.

—(2005): *Ejercicio de pre-programación. Nueva estrategia para la cooperación UE-Brasil en el periodo 2007-2013,* 16 de septiembre de 2005.

UNITED NATIONS (2001): *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. Second Country Cooperation Framework for Brazil (2002-2006)*, 19 de julio de 2001.

—(2002): *United Nations Development Framework, 2002-2006, Brazil*, Brasilia, 13 de febrero de 2002.

UNITED NATIONS COUNTRY TEAM (2005): *Uma leitura das Nações Unidas sobre os desafios e potenciais do Brasil,* Brasilia, agosto.

PAÍSES DE RENTA MEDIA, PAÍSES ANCLA Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2001): *Eliminating Global Poverty: The Middle Income Countries*, Londres, DFID.

FALLON, Peter *et al*. (2001): «Middle Income Countries: Development Challenges and Growing Global Role», *World Bank*, Washington D.C.

FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2004): *Anchor Countries. Partners for Global Development, A BMZ Position Paper*, Berlín, diciembre.

FRERES, Christian (2002): *La cooperación internacional con los Países de Renta Media. Justificación, situación e implicaciones para la política española*, OPE/MAE, mayo.

KEHOANE, R. (1969): «Lilliputian's Dilemmas: Small Status in International Politics», *International Organizational*, vol. 23, nº 2, primavera.

LARRÚ RAMOS, José Mª (2006): «Ayuda al desarrollo y buen gobierno en los países de renta media. Recomendaciones para España», *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, nº 19, enero.

MAXWELL, Simon (2006): «What's Next in International Development? Perspectives from the 20% Club and the 0'2 % Club», *Overseas Development Institute*, Working Paper, nº 270, junio.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN/SECI (2004): *Cooperación con Países de Renta Media*, Madrid.

OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN (OPE) (2002): *Conclusiones del seminario sobre Cooperación al Desarrollo y Países de Renta Media*, DFID/MAE, noviembre.

OLIVIÉ, Iliana (2003): «La lucha contra la pobreza en los países de renta media», *ARI Real Instituto Elcano*, nº 116, octubre.

—(2003): «Desigualdad de ingresos en los países de renta media», *ARI Real Instituto Elcano*, nº 149, diciembre.

—(2004): «La Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza: ¿un paso más hacia el logro de los Objetivos del Milenio», *ARI Real Instituto Elcano*, nº 156.

—y SORROZA, Alicia (coords.) (2006): *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Madrid, Informes Elcano, nº 5, junio.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (2004): *Inequality in Middle Income Countries*, Briefing Paper, diciembre.

REAL INSTITUTO ELCANO (2003): *Jornada de Cooperación con países de renta media. Conclusiones*, Madrid, octubre.

POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL, MULTILATERALISMO Y RELACIONES BRASIL-ESPAÑA

ALMEIDA, Paulo Roberto de (1999): *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Porto Alegre, Livraria do Advogado.

—(2002): *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas,* São Paulo, Paz e Terra.

AYLLÓN, Bruno (2005): «Zapatero y Lula: ¿nuevo signo en las relaciones hispano-brasileñas?», *Boletín* nº 6, Centro de Estudios Brasileños/Instituto Universitario Ortega y Gasset, enero.

—(2005): «La política social como instrumento de la lucha contra la pobreza: el caso brasileño», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 16, verano.

—(2006): «Asociados para el desarrollo: la cooperación española en Brasil», *Revista Brasil Espanha*, nº 4, pág. 16.

—(2007): *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

CENTRO DE ESTADÍSTICA RELIGIOSA E INVESTIGACIONES SOCIALES (CERIS)(2004): *Responsabilidad Social Empresarial de las Empresas Multinacionales Españolas en Brasil*, Río de Janeiro.

CERVO, Amado Luiz (1994): «Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperaçao técnica internacional do Brasil», *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 37, vol.1, pp. 37-63.

FRERES, Christian y SANAHUJA, José A. (coords.) (2006): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria.

MALAMUD, Carlos (2004): «España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral», *Documento de Trabajo*, nº 58/2004, Real Instituto Elcano, Madrid.

PROCOPI (Programa de Apoyo a la Cooperación y la Política Iberoamericana) (2001): «Las relaciones entre España y Brasil: reflexiones para el "redescubrimiento" del gigante iberoamericano», en Tomás MALLO (editor): *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, AIETI, pp.109-127.

SANTOS, Norma Breda dos (2002): «A dimensão multilateral da política externa brasileira», *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, año 45, nº 2, pp. 26-45.

SCHLÄGER, Catrina (2007): «New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil», *Dialogue on Globalization*, Briefing Papers FES, Berlín, marzo.

SELCHER, Wayne A. (1978): *Brazil's Multilateral Relations. Between First and Third Worlds,* Boulder Colorado, Westview Press.

SOARES, Maria Regina y HIRST, Monica (2006): «Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities», *International Affairs*, nº 82, pp. 21- 40.

TRATADOS Y ACUERDOS HISPANO-BRASILEÑOS

Acta de la III reunión de Cooperación Educativa y Cultural España-Brasil (2003-2006), 14 y 15 de mayo de 2003.

Acta de la III reunión de la Comisión Mixta hispano-brasileña de cooperación, 7 y 8 de julio de 2003.

Acta de la II reunión de la Comisión mixta hispano-brasileña de cooperación, 7 de febrero de 1997.

Acta de la reunión sobre Cooperación Cultural España-Brasil, 6 y 7 de octubre de 1997.

Acuerdo de cooperación en materia de turismo, 18 de abril de 1997.

Anexo al punto V de la Declaración de Brasilia sobre Cooperación para el Desarrollo, 24 de enero de 2005.

Convenio de Cooperación entre el MECD de España y el MEC de Brasil para el desarrollo de programas de formación, perfeccionamiento y actualización de conocimiento de postgraduados y profesorado universitario, 16 de marzo de 2001.

Declaración de Brasilia sobre la Consolidación de la Asociación Estratégica Brasil-España, 24 de enero de 2005.

Memorando de Entendimiento en el ámbito educativo entre el MEC de Brasil y el MEC de España, 24 de enero de 2005.

Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Exteriores de Brasil y el Ministerio de Medio Ambiente de España sobre cooperación en el área de Cambio Climático para el Desarrollo y Ejecución de proyectos en el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, 24 de enero de 2005.

Plan de Asociación Estratégica Brasil-España, 14 de noviembre de 2003.

Protocolo de colaboración en materia de turismo entre Brasil y España. Acuerdo de cooperación para la cesión de tecnología turística, 24 de enero de 2005.

Tratado General de Amistad y Cooperación, 23 de julio de 1992.

LISTA DE EXPERTOS ENTREVISTADOS

- Alejandra Meraz Velasco. Fundación ABRINQ. São Paulo.
- Ana María Hernández. Agregado comercial. Embajada de España. São Paulo.
- Ana María Pelliano. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Brasilia.
- Ana María Tomé. Centro Cultural Español de la AECI. São Paulo.
- Ángeles Revilla. Jefe de Servicio de Cooperación. Subdirección General de Cooperación con los países de América del Sur. AECI. Madrid.
- Augusto de Franco. Agencia de Educación para el Desarrollo. Brasilia.
- Beatriz Alvés Leandro. Secretaria General de la Presidencia de la República. Brasilia.
- Bernardo Sorj. Director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. Río de Janeiro.
- Celio da Cunha. UNESCO. Brasilia.
- Eduardo Viola. Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.
- Ernesto F. Araujo. Jefe de la División de la UE y de negociaciones extrarregionales. Ministerio de las Relaciones Externas. Brasilia.
- Felipe Carlos Antunes. Tercero Secretario. División de Europa. Ministerio de las Relaciones Externas. Brasilia.
- Flavio Luís Schieck Valente. Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos. Brasilia.
- Francisco Corrales Kindelán. Consejero Económico y Comercial. Embajada de España. São Paulo.
- Francisco Menezes. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. Brasilia.
- Getulio Vaz. Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas. Brasilia.
- Giorgio Romano Schutte. Secretaría General de la Presidencia de la República. Brasilia.
- Ignacio Cano. Laboratorio de Estudos da Violencia, profesor de la Universidad Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).
- José Antonio Moroni. Asociación Brasileña de ONG. Brasilia.
- José Antonio Sanahuja. Profesor y Director del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Madrid.
- José Gilberto Scandiucci. Consejero de Cooperación. Embajada de Brasil en España. Madrid.
- Juan Villar. Consejero de Cultura y Cooperación. Embajada de España en Brasil.
- Laura Ruiz Jiménez. Área de Cooperación Internacional del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.
- Luiz Enrique Proença Soares. Director de Cooperación y Desarrollo del Instituto de

Pesquisa Económica Aplicada (IPEA). Brasilia.

- Manuel Rojas Buvinich. UNICEF. Brasilia.
- María Cristina de Araujo. Asesora para Asuntos de Cooperación. Delegación de la Comisión Europea en Brasil. Brasilia.
- Marielza de Oliveira. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Brasilia.
- Marcelo Carneiro. Banco de las Cooperativas Bancarias (BANCOOB). Brasilia.
- Marcelo Medeiros. Coordinador del IPEA en el Centro Internacional de Pobreza del PNUD. Brasilia.
- Paulo Henrique Lustosa. Instituto Brasileño de Administración para el Desarrollo. Brasilia.
- Paulo Itacarambi. Instituto Ethos de Responsabilidad Social. São Paulo.
- Paulo Roberto de Almeida. Núcleo de Asuntos Estratégicos. Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República. Brasilia.
- Pedro Flores Urbano. Oficina Técnica de Cooperación. Brasilia.
- Raphaella Neves Rezende Pontes. Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia.
- Renato Baumann. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Brasilia.
- Ricardo Guerra de Araujo. Consejero Jefe de la División de Europa. Ministerio de las Relaciones Externas. Brasilia.
- Ricardo Neves. Consultor internacional en temas de desarrollo. Río de Janeiro.
- Sonia Rocha. Instituto de Estudios del Trabajo y la Sociedad (IETS). Río de Janeiro.
- Wilson Sabino. Ex becario AECI en España. Profesor de Salud Pública en la Universidad Católica de Santos.
- Wofsi Yuri de Souza. Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ABONG	Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales
ACDI/CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BANCOOB	Banco Cooperativo de Brasil
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPG	Bienes Públicos Globales
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CC AA	Comunidades Autónomas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y Caribe
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CPTD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
DANIDA	Agencia Danesa para la Cooperación Internacional
DED	Servicio Alemán de Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia País
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido
EAP	Estrategia de Asistencia País
EE UU	Estados Unidos
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCM	Fondo de Concesión de Microcréditos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNAI	Fundación Nacional del Indio
GAVI	Alianza Global para Vacunas e Inmunización
GEF	Global Environment Facility
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IBAS	India, Brasil, África del Sur
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IDG	Índice de Desarrollo de Género (PNUD)
IDH	Índice de Desarrollo Humano (PNUD)
IED	Inversión Extranjera Directa
IFFIm	Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IMSERSO	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
INEM	Instituto Nacional de Empleo
IPEA	Instituto de Pesquisa y Economía Aplicada
IPHAN	Instituto del Patrimonio Artístico y Histórico Nacional
JBPP	Japan-Brazil Partnership Program

JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
KFW	Banco Alemán del Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAS	Organización Panamericana para la Salud
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PALOP	Países Africanos de Lengua Portuguesa
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Plan Plurianual
PPG-7	Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales
PPP	Partenariados Público-Privados
PRM	Países de Renta Media
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RNB	Renta Nacional Bruta
SUS	Sistema Único de Salud
SWAP	Enfoque Sectorial (Sector Wide Approach)
UE	Unión Europea
UNDP/PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de Cooperación de EE UU
UNDAF	United Nations Development Framework

FUNDACIÓN CAROLINA

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Carlos Oya y Alberto Begué

Los retos de la educación básica en África subsahariana

FUNDACIÓN CAROLINA
CeALCI

entreculturas
FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS

Documento de Trabajo nº 6

Ramón Jáuregui (coord.)

Responsabilidad Social de las Empresas

Una mirada desde España hacia América Latina

Fundación Carolina
CeALCI

Documento de Trabajo nº 7

Lurdes Vidal (coord.)

Los retos de la educación básica en los países del Mediterráneo Sur

Fundación Carolina
CeALCI

IEMed.
Instituto Europeo del Mediterráneo

Documento de Trabajo nº 8

Fernando Casado Cañeque

Alianzas público-privadas para el desarrollo

Fundación Carolina
CeALCI

Documento de Trabajo nº 9

Barómetro 2006

América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española

Fundación Carolina
CeALCI

Documento de Trabajo nº 10

Juliana Martínez Franzoni

Regímenes del bienestar en América Latina

Fundación Carolina
CeALCI

Documento de Trabajo nº 11