

¿Nuevas o viejas relaciones? La cooperación técnica brasileña en Mozambique durante el gobierno de Lula da Silva*

New or Old Relations? Brazil's Technical Assistance in Mozambique during the Lula da Silva Administration

Novas ou velhas relações? A cooperação técnica brasileira em Moçambique durante o governo de Lula da Silva

Elga Lessa de Almeida

Fecha de recepción: mayo 2014
Fecha de aceptación: agosto 2014

dossier

Resumen

La llegada de Lula da Silva a la Presidencia de la República, en 2003, permitió a Brasil retomar las relaciones con los países del continente africano, enfriadas durante el período inmediatamente posterior al retorno a la democracia. Los países africanos han pasado a ser los principales destinatarios de la cooperación técnica bajo el discurso de la solidaridad internacional y de la compensación de la deuda histórica con esos países. Sin embargo, el aumento de cooperación parece estar relacionado también con otro aspecto: la intensificación de las relaciones económicas en el eje Sur. La conexión entre Brasil y Mozambique es un claro ejemplo que permite entender cómo la cooperación ha sido utilizada como instrumento de la política exterior brasileña. Esto ha resultado en el aumento de intercambios comerciales, el reforzamiento de la presencia brasileña en el continente y, principalmente, en la participación de empresas brasileñas en “megaproyectos”. Es interesante, por lo tanto, entender los matices de esta presencia considerando los intereses involucrados.

Descriptor: Cooperación técnica, Brasil, Mozambique, solidaridad, intereses económicos.

Abstract

The arrival of Lula da Silva as President of the Republic in 2003 allowed Brazil to re-initiate relations with African countries, which had chilled during the period immediately following re-democratization. African countries are now the main recipients of technical assistance under the international solidarity discourse and for the compensation of historic debt with these countries. However, the increase in foreign aid seems to be related to another aspect as well: the intensification of economic relations in the southern axis. The connection between Brazil and Mozambique is a clear example that allows for an understanding of how aid has been used as a tool by Brazilian foreign policy. This has resulted in increased commercial exchange, in the reinforcement of Brazil's presence on the continent, and especially, in Brazilian companies' participation in “megaprojects.” It is therefore interesting to understand the nuances of this presence, considering the interests involved.

Keywords: Technical assistance, Brazil, Mozambique, solidarity, economic interests.

Elga Lessa de Almeida. Doctorante de la Universidad Federal da Bahia, Brasil. ✉ elgalessa@yahoo.com.br

* Artículo elaborado con el apoyo de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB).

Resume

A chegada do presidente Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, permitiu ao Brasil retomar as relações com os países do continente africano, esfriadas durante o período imediatamente posterior ao retorno à democracia. Os países africanos passaram a ser os principais destinatários da cooperação técnica, sob o discurso da solidariedade internacional e da compensação da dívida histórica com estes países. Entretanto, o aumento da cooperação parece estar também relacionado a outro aspecto: à intensificação das relações econômicas no eixo Sul. A conexão entre Brasil e Moçambique é um exemplo claro que permite entender como a cooperação tem sido utilizada como instrumento da política exterior brasileira. Esta conexão resultou no aumento de intercâmbios comerciais, no reforço da presença brasileira no continente e, principalmente, na participação de empresas brasileiras em “megaprojetos”. É interessante, portanto, entender os matizes desta presença considerando os interesses envolvidos.

Descritores: Cooperação técnica, Brasil, Moçambique, solidariedade, interesses econômicos.

Introducción

En la primera década del siglo XXI, la cooperación Sur-Sur retorna a la agenda de la política exterior de muchos países, impulsada particularmente por un conjunto de condiciones favorables en los llamados países emergentes. Construido a partir de foros multilaterales que se remontan a las décadas que prosiguieron a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el ideario de la cooperación Sur-Sur se conforma a partir de una necesidad de coalición de los países tercermundistas para resistir a las presiones de las grandes potencias, oponerse al colonialismo y neocolonialismo y discutir el papel de estos países en el comercio internacional en un contexto de Guerra Fría. Entre estos foros se destaca la Conferencia sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, realizada en Buenos Aires en septiembre de 1978, que funcionó como marco simbólico para la consolidación del discurso sobre cooperación para el desarrollo común de los países del hemisferio sur. En dicha conferencia se evidencia la necesidad de cambios en los criterios relacionados con la ayuda al desarrollo y un relevo considerablemente mayor de las capacidades nacionales y colectivas de los países en desarrollo a fin de valerse de medios propios para crear un nuevo orden económico mundial (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, 1978).

Una vez alterado el contexto internacional por la crisis causada por el endeudamiento externo de muchos países, principalmente latinoamericanos, y por el fin mismo de la Guerra Fría, la idea de esta cooperación se paralizó, y solamente volvió a escena motivada por la creciente insatisfacción relacionada con los impactos sociales de los programas de reajuste estructural y la consecuente emergencia de gobiernos progresistas, y gracias a la recuperación económica de algunos países, aliada al declive de los flujos desde los países desarrollados (Costa Leite 2012; Milani 2012).

Nótese que si en un primer momento esta cooperación implicó más bien una concertación discursiva y adhesión a las agendas políticas construidas en los foros multilaterales, en el presente siglo la cooperación Sur-Sur pasó a ser operada a partir de un número mayor de proyectos ejecutados conforme a parámetros diferentes a los de la cooperación Norte-Sur. Y es justamente a nivel operativo donde se puede entender la complejidad y la heterogeneidad de esta modalidad de cooperación, al observarse estrategias bastante diversas entre los países donantes. A pesar de la heterogeneidad de prácticas, el discurso consolidado en la Conferencia de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, realizada en Nairobi en 2009, entiende esta cooperación como la celebración de una asociación igualitaria basada en la solidaridad, libre de condiciones, que respeta la soberanía del receptor de la ayuda y, por lo tanto, no interfiere en sus asuntos internos y actúa mediante lo que considera prioridades nacionales de desarrollo para que de ellas se derive un beneficio mutuo. Debido a que se rechaza la existencia de diferencia o jerarquía en la posición de los cooperantes, se convino llamar a esta modalidad cooperación horizontal (Almeida y Kraychete 2013).

Es en este contexto que la cooperación Sur-Sur pasa a tener un papel importante en la política exterior de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), que ahora se presenta como un país donante de ayuda. Se observa que si, por un lado, el aumento de la cooperación brasileña está, de cierta forma, condicionado por su economía emergente, estabilidad política e institucional, liderazgo regional y éxito en experiencias de combate a la pobreza y tecnología social; por otro lado, es motivado por la necesidad de enfrentar los desafíos internos y externos de una economía globalizada (Ayllon 2006; Saraiva 2007). En ese sentido, la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo logra números nunca antes alcanzados, sobre todo en países sudamericanos y africanos, y va acompañada del establecimiento o la profundización de relaciones políticas y económicas. La conexión entre Brasil y Mozambique es un claro ejemplo para entender cómo la cooperación ha sido utilizada como instrumento de la política exterior brasileña, lo que ha resultado en la intensificación de intercambios comerciales y, principalmente, en la participación de empresas brasileñas en los llamados megaproyectos.

Así, al considerar la cooperación internacional para el desarrollo como un instrumento de política exterior, que influye y es influido por las relaciones políticas y económicas entre los países socios, en el presente trabajo se busca entender los matices de la presencia brasileña, al relacionar los proyectos de cooperación con otros intereses, particularmente en Mozambique. Para esto, inicialmente, se realizará una revisión histórica de las relaciones entre Brasil y el continente africano, para comprender el contexto en que las relaciones son retomadas y, por medio de datos referentes a la actuación gubernamental y empresarial en Mozambique, se buscará calificar estas relaciones.

Relación histórica de Brasil con los países africanos

De *terra mater* distante e idealizada por muchos brasileños a mercado prometedor y codiciado, el continente africano ha experimentado políticas de aproximación y distanciamiento por parte de la diplomacia brasileña desde la segunda mitad del siglo XX. El continente retornó a la agenda brasileña de manera revitalizada a partir del gobierno de Lula da Silva (2003-2010), después de un distanciamiento de casi dos décadas.

Hasta la abolición de la esclavitud, en 1888, la relación entre Brasil y África se limitó al tráfico atlántico de esclavos, para caer luego en la absoluta insignificancia por la intención deliberada del gobierno brasileño de alejarse del continente africano, para así construir una imagen de sociedad moderna y occidental. Las relaciones comerciales no tenían relevancia alguna, dado que la mayoría de los países africanos continuaban bajo el yugo colonial y la política de los colonizadores impedía la apertura del comercio (Saraiva 2012).

Con el inicio de la industrialización pesada en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, África comenzó a ser incluida en la agenda brasileña: primero, porque los foros multilaterales forzaban a la adopción de alguna posición respecto al colonialismo en África y al racismo; y segundo, porque el proteccionismo europeo a los productos de sus colonias (y hoy en día, a algunas excolonias) podría perjudicar las exportaciones brasileñas, principalmente de café, cacao y algodón. En cuanto al primer elemento de la agenda, el comportamiento ambiguo de la política externa brasileña se puso en evidencia, al tener como importante punto de inflexión la independencia de las colonias portuguesas en África. Por otro lado, el proteccionismo a los productos de las colonias era visto por Brasil como una competencia desleal y, en ese sentido, el desarrollo africano sobre bases coloniales no le interesaba al país (Gonçalves 2003, Rodrigues 1963; Saraiva 2012).

Una posición más asertiva sobre la descolonización africana tardó en aparecer. A raíz de eventos como la Conferencia de Bandung de 1955, que promovió relaciones más estrechas con los países tercermundistas, en los gobiernos de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y, principalmente, de Jânio Quadros (1961-1961) y João Goulart (1961-1964), Brasil asume una posición contraria al colonialismo y al racismo, defendiendo aspiraciones comunes con África, como el desarrollo económico, la defensa de los precios de las materias primas, la industrialización y el deseo de paz. Sin embargo, esta posición no fue suficiente para provocar el rompimiento de las relaciones con la Sudáfrica de régimen separatista y posicionarse favorablemente hacia la independencia de las colonias portuguesas en África.

La inconsistencia de la política externa brasileña en lo relativo a la política africana se hizo evidente cuando mantuvieron relaciones comerciales con Sudáfrica, que representaban cerca del 70% de las exportaciones brasileñas para el continente en 1962. Esto llevó a un comportamiento silencioso sobre el apartheid sudafricano y a

la reafirmación del Tratado de Amistad y Consulta, celebrado en 1953 con Portugal. Incluso al reconocer la independencia de algunos países africanos, la abstención brasileña sobre Angola en la asamblea general de la ONU N° 16 de 1961, y en las asambleas que le siguieron, muestra la posición dudosa sobre este asunto y una apuesta por mantener los lazos con Portugal como garantía de una puerta de entrada a Europa (Cervo 2012, Filho 2001, Quadros 1961, Saraiva 2012, Leite 2011).

La posición brasileña con relación a las colonias portuguesas en África se mantuvo hasta el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979), cuando, en 1974, se reconoció la independencia de Guinea-Bisáu y posteriormente la de Angola, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Mozambique, de este modo se rompió definitivamente el Tratado de Amistad y Consulta (Leite 2011). Varias fueron las razones que favorecieron el cambio de posición, se destaca, en el ámbito interno, la necesidad de diversificar la estructura productiva y modificar la inserción internacional del Brasil desde el punto de vista del comercio exterior ante la crisis internacional del petróleo de 1973 (Carneiro 2002). Desde esa óptica, la política se volvió hacia la búsqueda de nuevos socios comerciales, el quiebre del acceso privilegiado de las colonias al mercado europeo y hacia recursos energéticos que garantizaran el crecimiento brasileño.

Incluso con la adopción de regímenes socialistas en Angola y Mozambique, el gobierno brasileño buscó, pragmáticamente, intensificar sus relaciones comerciales con esos países, lo que resultó en un aumento, respectivamente, de 5 millones de dólares y 6 millones dólares, en 1974, a 89 millones de dólares y 17 millones de dólares en 1979 (Leite 2011). La realidad económica más diversificada del gobierno de Ernesto Geisel, en el cual se observó un gran incremento de relaciones comerciales con otros países africanos, principalmente con Nigeria –que pasa a ser el principal socio comercial de Brasil en el continente–, posibilitó también el enfriamiento de las relaciones con Sudáfrica.

Pese al aumento de las relaciones comerciales entre los países africanos y Brasil, en el caso particular de Mozambique, el apoyo a Portugal en el tema de la independencia de las colonias africanas generó perjuicios en torno a la relación entre gobiernos, pero produjo, en cambio, una relación relativamente próxima entre los africanos y el Partido Comunista Brasileño (PCB). Antes del reconocimiento oficial de la independencia de Mozambique, en junio de 1975, Brasil propuso la creación de una representación especial en Mozambique, la cual fue menospreciada por el representante del Frente de Liberación de Mozambique (Frelimo) y que, junto con la expulsión del cónsul brasileño post independencia, demostró la hostilidad existente entre los dos países. Fuera de la relación oficial que se estableció entre el gobierno brasileño y los de algunos países africanos, la relación que existió entre miembros del PCB y los gobiernos recientemente declarados socialistas, principalmente de Angola y Mozambique, parecía de más prestigio que la propia relación oficial, como quedó implícito con la invitación de representantes del PCB (Luís Carlos Prestes y Miguel Arraes) a los festejos oficiales de la independencia mozambiqueña (Cau 2011; Dávila

2011). Por otra parte, en diciembre de 1975, Brasil consiguió establecer relaciones oficiales por medio de la creación de una embajada, cuyas actividades, sin embargo, no pudieron profundizar las relaciones de la manera deseada.

En las décadas siguientes, la crisis económica y las guerras civiles a las que sucumbieron gran parte de los países africanos impidieron la profundización de las relaciones con el continente e incluso resultaron en un alejamiento considerable a partir de la década de 1990. Tanto la reducción del comercio entre Brasil y África, que retrocedió hasta alcanzar los índices de la década de 1950 –correspondiente al 2% de las relaciones comerciales con Brasil– como la propuesta de reducción de las embajadas brasileñas en el gobierno de Itamar Franco (1992-1994) evidenciaron esta tendencia de alejamiento (Saraiva, 2012). En este periodo se destacan únicamente algunas acciones puntuales, como la participación en misiones de paz en Mozambique (1994) y Angola (1995), y la creación de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), con el objetivo de relacionar al país con los asuntos africanos.

Esta recapitulación histórica de las relaciones de Brasil con países africanos es importante para comprender en qué contexto África vuelve a la agenda brasileña. El discurso de aproximación del gobierno de Lula da Silva debe ser analizado a partir de las variantes internas e internacionales, pero, sobre todo, de los intereses que motivaron a su gobierno. Así como en la década de 1970 cuestiones económicas impulsaron la aproximación brasileña con países africanos, se observa que intereses económicos también se hacen nuevamente presentes en la política emprendida en el gobierno de Lula.

La política externa del gobierno de Lula da Silva para África

Después de décadas de alejamiento con África, la dirección de la diplomacia brasileña ganó nuevos contornos con el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), de modo que este continente volvió a merecer la atención de la política externa brasileña a partir de sendas revigorizadas. Los recursos empleados en el aumento de embajadas para la cooperación técnica y el fortalecimiento de relaciones económicas representan una política de reaproximación con los países africanos bajo un discurso, que además de destacar la proximidad cultural, se centra en la solidaridad entre los países del Sur y la existencia de una deuda histórica. La intensificación de las visitas presidenciales manifiesta el esfuerzo personal del Presidente por una consolidación de esa política, que fue bien recibida por los países africanos, en gran parte, como resultado del carisma de Lula en el tratamiento de los temas relacionados con la solidaridad Sur-Sur.

Debe anotarse que, así como en periodos anteriores de la historia de la política exterior brasileña, la pauta africana surgió en momentos de políticas de desarrollo, el gobierno de Lula colocó a África en la agenda brasileña en un momento estratégico de

crecimiento económico. Con su proyecto económico marcado por el mantenimiento de los marcos económicos en pos de la estabilidad, el aceleramiento del mercado interno y el posicionamiento del Estado como inductor de crecimiento (Fonseca 2012), el gobierno de Lula se destaca por el protagonismo del Estado brasileño en los foros internacionales con el objetivo de proteger su mercado interno y, al mismo tiempo, expandirlo, buscando nuevas alianzas para negociar mejores condiciones en la economía internacional. Así, a partir de una postura más autónoma en las relaciones internacionales, el gobierno de Lula estrechó relaciones con países de Sudamérica y África, principalmente bajo un discurso centrado en la idea de cooperación con bases solidarias.

Al menos en su discurso, la cooperación brasileña en África busca desvincularse de los intereses económicos que siempre han pesado sobre el continente, ligando a este discurso una moral de cumplimiento de la deuda histórica con los países africanos, como lo explica Fonseca: “[...] los valores más altos de éstos [proyectos] no se encuentran en nuestros vecinos [sudamericanos], y sí en África, continente con el cual tenemos deudas históricas por su valiosa contribución a lo que es hoy día la multiétnica nación brasileña” (2010, 67).

Una vez construido el discurso que vincula el ideario de la cooperación Sur-Sur con la noción de “deuda histórica”, la política externa brasileña intensificó sus relaciones con África, particularmente por medio del aumento cuantitativo de los acuerdos de cooperación técnica, pero también de una diplomacia presidencial activa, del aumento del número de embajadas y, principalmente, del flujo comercial con el continente. Entre ambos mandatos, el presidente Lula realizó 11 viajes al continente y visitó 28 países; se abrieron 17 embajadas, 11 de ellas durante su primer mandato: Etiopía, Sudán, Benín, Tanzania, Camerún, Togo, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Guinea, Botsuana y Zambia (Agência Brasileira de Cooperação 2010; Leite 2011; MRE 2011).

En ese contexto, el acercamiento con Mozambique se torna estratégico. La comprensión de que la facilidad de comunicación brindada por la lengua en común y, posteriormente, la constatación de que hay un campo económico a ser explotado, estimulan una mayor inversión en la relación con dicho país. En este contexto, el presidente Lula realizó visitas a Mozambique en los años 2003, 2008 y 2010, y recibió a los presidentes mozambiqueños Joaquim Alberto Chissano y Armando Guebuza en los años 2004, 2007 y 2009, momentos en que se firmaron diversos acuerdos de cooperación, además de la reiteración del compromiso mozambiqueño de apoyo a la candidatura brasileña a un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Muchos de los proyectos de cooperación técnica ejecutados en Mozambique revelan que, además de la variedad temática de los acuerdos, la cooperación brasileña en África reafirma cuestiones definidas por el Brasil en organizaciones internacionales, como el combate al HIV-SIDA por medio de la producción de medicamentos antirretrovirales y la erradicación del hambre, gracias a la mejora tecnológica en la producción de alimentos y de programas sociales. A pesar de que Brasil guía su coo-

peración a partir de principios de solidaridad Sur-Sur, dos proyectos han sido emblemáticos para comprender dicha cooperación, sus agencias ejecutoras y las relaciones que la rodean: la fábrica de medicamentos antirretrovirales y ProSavana.

En su primera visita al continente, en 2003, el entonces presidente del Brasil anunciaba la creación de una fábrica para la producción de medicamentos retrovirales financiada por el gobierno brasileño, con la supervisión técnica de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), y por el gobierno mozambiqueño. Este proyecto se consideró un importante símbolo del restablecimiento de las relaciones con el continente y de particular interés del presidente Lula. De la inversión total prevista de 31 millones de reales para la instalación de la fábrica, la contraparte brasileña colocó, a título de donación, 13,6 millones de reales, que fueron consignados del presupuesto del Ministerio de Salud. Frente a la dificultad de Mozambique de entregar el valor restante como contraparte, la empresa brasileña Vale do Rio Doce donó un valor estimado de 4,5 millones de dólares. El anuncio de la instalación de la fábrica, pese a no estar acompañado de ningún estudio de factibilidad, simbolizó un cambio cualitativo en las relaciones y estuvo acompañado de la firma de otros acuerdos de cooperación que compondrían el portafolio más significativo de proyectos brasileños en África.

Para facilitar la ejecución de estos proyectos, se inauguró una oficina de Fiocruz en Maputo, en 2008, lo cual permitió una mayor comunicación con las instituciones mozambiqueñas. Por otro lado, cabe mencionar que Fiocruz, además de la ejecución de proyectos de cooperación, construyó una estrategia propia de formación de investigadores y de comercialización, en especial, de vacunas a precios por debajo del valor de mercado gracias a alianzas con fundaciones internacionales privadas, tales como la Fundación Bill y Melinda Gates, lo cual ha elevado su capacidad de producción.

Más polémico es el proyecto ProSavana¹, que ha sido blanco de varias críticas realizadas por organizaciones mozambiqueñas y brasileñas, como se evidencia en la carta abierta suscrita por varias organizaciones de los países participantes, cuyo contenido expresa preocupaciones en torno al proyecto y solicita su suspensión, exhortando a la búsqueda de un mecanismo de discusión ampliada sobre la política agrícola de Mozambique.

ProSavana es un proyecto realizado en cooperación trilateral con el Instituto de Investigación Agraria de Mozambique y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (Jica), cuyos objetivos son fortalecer la capacidad del sistema de innovación tecnológica en áreas estratégicas para el desarrollo agrícola y rural de Mozambique, particularmente en el Corredor de Nacala, y mejorar la competitividad del sector, en un horizonte de 20 años. ProSavana está inspirado por el Programa Japonés-Brasi-

1 ProSavana es parte del Programa Embrapa-ABC Mozambique, compuesto por otros dos proyectos: Plataforma, un proyecto de cooperación técnica de apoyo a la plataforma de innovación agraria de Mozambique, y Seguridad Alimentaria, un proyecto de apoyo técnico a los programas de nutrición y seguridad alimentaria de Mozambique.

leño de Desarrollo de los Cerrados² (Prodecer) y ha sido criticado por, posiblemente, permitir que las mismas consecuencias de Prodecer se configuren en la realidad mozambiqueña: expropiación de pequeños agricultores y daño ambiental de gran impacto en la región (Boletim Ideias 2013). Por otra parte, la creación paralela de un fondo de inversiones (Fondo Nacala) a cargo de la Fundación Getúlio Vargas, organización contratada por el gobierno brasileño como responsable de la elaboración del plan maestro de ProSavana, planteó dudas sobre la participación de intereses del sector del agro negocio brasileño en el proyecto (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Estructura del proyecto ProSavana.

Proyecto	Pilares	Acciones	Participantes	Plazo
ProSavana	ProSavana PE (Proyecto de Extensión y Modelos)	Fortalecimiento del sector de extensión público y privado, de las asociaciones y cooperativas y entrenamiento de mano de obra.	Brasil (ABC, Embrapa, Fundación Getúlio Vargas, Senar, Asbraer), Japón (Jica) y Mozambique (IIAM)	20 años
	ProSavana PD (Plan Maestro)	Formular un plan maestro con vista al desarrollo agrícola, que contribuya al desarrollo social y económico del Corredor de Nacala.		10 años
	ProSavana PI (Proyecto de Investigación)	Componente 1: infraestructura del IAM de los centros zonales de Nampula y de Lichinga		5 años
		Componente 2: impactos sociales, económicos y ambientales		
		Componente 3: gestión territorial		
		Componente 4: sistemas de producción (excedentes exportables)		
Componente 5: agricultura familiar				

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por representantes de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa).

Cabe destacar, sin embargo, que de forma general, la cooperación técnica propuesta por el gobierno brasileño tiene por directriz la capacitación de cuadros técnicos locales y la no exigencia de condicionalidades, lo cual ha sido muy bien recibido por el beneficiario de la ayuda. Sin embargo, la naturaleza estructurante de la cooperación se

2 El Programa Japonés-Brasileño para el Desarrollo de los Cerrados (Prodecer) fue un programa creado en 1974, cuyo objetivo, del lado japonés, era diversificar sus proveedores de granos, principalmente de soya, y, del lado brasileño, volver a la región de los *cerrados* más productiva a fin de que contribuya al desarrollo regional del país. Desde sus inicios, el programa preveía la participación de empresas privadas conjuntamente con los gobiernos de ambos países; para coordinarlo se crea la empresa Compañía de Promoción Agrícola (Campo), formada con un 49% de capital japonés y un 51% de capital brasileño. Considerado un éxito por los gobiernos de los dos países, el programa tuvo dos etapas más –Prodecer II y III– y extendió su área de actuación desde el Estado de Minas Gerais hasta el Maranhão, pasando por gran parte de la meseta central brasileña.

vuelve invisible en el corto y mediano plazo, si consideramos que en ese periodo muy difícilmente se producirán cambios profundos en la provisión del servicio público, objeto de la acción. Pese a ello, la línea de actuación diplomática brasileña ha sido esencial para el fortalecimiento de las relaciones con el continente africano, lo que no significa que esté desligada de otros intereses, como al apoyo en cuestiones internacionales –principalmente, con relación al asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU– y la apertura de mercados a empresas brasileñas.

La presencia brasileña en Mozambique y sus asimetrías

En el caso brasileño, es importante resaltar que, además de los recursos disponibles, la cooperación está orientada por características de la política externa, principalmente su vinculación al modelo de desarrollo y la consecuente necesidad de inserción internacional por medio de la internacionalización económica. Bajo esa óptica, la cooperación es un instrumento de la política externa dirigido a alcanzar un objetivo consensuado internamente: la búsqueda del desarrollo nacional. El gobierno de Lula, en particular, se ha caracterizado por la incorporación al proceso político de intereses distintos a los tradicionalmente defendidos por el Partido de los Trabajadores (PT); una incorporación condicionada por la no confrontación con los intereses del capital (Singer 2012), lo que ha resultado en un modelo económico que apunta a la exportación de mercancías, el aumento de la demanda interna como promotora de la actividad industrial y el estímulo a la internacionalización de las multinacionales brasileñas. En ese sentido, representantes de sectores estratégicos de la economía se hicieron presentes en la toma de decisiones de las políticas del gobierno del PT, de lo que derivó una actitud protagónica del Estado brasileño en los foros internacionales con el objetivo de proteger su mercado interno y, al mismo tiempo, expandirlo. Con este propósito, las coaliciones, fundamentalmente con países del hemisferio sur, han sido estratégicas para negociar mejores condiciones en la economía internacional. Foros tales como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e IBAS (India, Brasil y Sudáfrica), a pesar de no presentar una clara agenda común, han reunido a importantes países en torno a la necesidad de construir una nueva arquitectura internacional, principalmente en el área económico-financiera.

En el ámbito internacional, estas características se tradujeron en dos acciones gubernamentales importantes que aportaron a la internacionalización económica: a) la apertura de líneas de créditos, por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), para la exportación de bienes y servicios brasileños en obras de infraestructura y b) una diplomacia presidencial activa –dentro de la cual hay una intensa participación del empresariado e intercambio de información comercial–, estimulada además por la participación de la Agencia Brasileña de Pro-

moción de Exportaciones e Inversiones (Apex). En un informe divulgado en el 2011 es la Apex quien traza el perfil y las oportunidades comerciales en Mozambique para inversionistas brasileños, estimulando así la actuación brasileña en áreas como el agro negocio, la construcción civil y la venta de maquinarias. Este estímulo gubernamental a la internacionalización de empresas brasileñas tuvo como resultado importantes inversiones, principalmente de empresas de infraestructura, en Mozambique: el proyecto de explotación de carbón de Moatize, a cargo de la Compañía Vale do Rio Doce; la realización de obras de infraestructura entorno a Moatize y el Aeropuerto Internacional de Nacala, encargado a la Constructora Norberto Odebrecht; la planta hidroeléctrica de Mphanda Nkuwa, por parte del Grupo Camargo Correa; obras de infraestructura y la presa de Moamba Major, por parte del Grupo Andrade Gutiérrez.

Muchos negocios se han desarrollado durante el gobierno de Lula, y en ese contexto, la inversión brasileña ha sido la más significativa en el exterior con el proyecto de carbón de Moatize llevado a cabo por la Compañía Vale do Rio Doce, por medio de la subsidiaria Rio Doce Mozambique y que se celebró en 2007, con una inversión total equivalente a 1 535 011 000 millones de dólares, según datos del Centro de Promoción de Inversiones de Mozambique. Pese a la importancia de este proyecto para la economía mozambiqueña, muchos conflictos se han derivado de su ejecución. La inversión referida fue responsable del reasentamiento de centenas de familias que denunciaron la falta de cumplimiento de promesas por parte de la Compañía Vale do Rio Doce en cuanto al pago de indemnizaciones, además de la baja calidad de las edificaciones construidas en los asentamientos y la falta de acceso a agua potable, tierras cultivables, energía y transporte (Mosca y Selemane 2012). Además de estos factores, muchas organizaciones no gubernamentales cuestionaron la falta de transparencia de los contratos mineros, especialmente relacionados con los megaproyectos, cuyos valores atribuidos al Estado mozambiqueño son desconocidos por su sociedad.

La complejización mayor complejidad de la economía brasileña desde el último cuarto del siglo XX, así como las condiciones favorables de África –estabilización política, fin del *apartheid* en Sudáfrica, evolución de iniciativas de integración, como la Unión Africana y la Comunidad para el Desarrollo del África Austral– favorecieron la intensificación de las relaciones comerciales con el continente africano a partir de una gama más variada de productos y servicios a un mayor número de países. A partir de lo cual los principales productos brasileños de exportación han pasado a ser la gasolina, el azúcar, las carnes y el mineral de hierro, contando además con el aumento considerable de la exportación de productos industrializados; por otro lado, los principales productos importados son el petróleo (gran responsable por el saldo negativo en la balanza comercial brasileña, especialmente en relación con Nigeria), hierro, productos químicos, perlas y piedras preciosas (Leite 2011). En ese sentido, de un flujo comercial con Mozambique que pocas veces había sobrepasado el techo de los USD 7 millones anuales a lo largo de la década de 1990, las transacciones co-

merciales experimentaron un progresivo aumento, que ha surtido efecto en el actual gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff (ver Tabla 1).

Tabla 1. Evolución del comercio Brasil-Mozambique en el periodo de 2000-2012 (en US\$ FOB).

Año	Exportación		Importación		Resultados	
	US\$ FOB (A)	var. %	US\$ FOB (B)	var. %	saldo (A-B)	corriente comercio (A+B)
2000	3 438 738	49,06	3 034 447	269,49	404 291	6 473 185
2001	2 743 125	-20,23	960 012	-68,36	1 783 113	3 703 137
2002	27 976 652	919,88	583 736	-39,19	27 392 916	28 560 388
2003	10 792 891	-61,42	4 152 467	611,36	6 640 424	14 945 358
2004	23 310 463	115,98	14 386	-99,65	23 296 077	23 324 849
2005	28 245 466	21,17	20 313	41,2	28 225 153	28 265 779
2006	35 212 324	24,67	15 980	-21,33	35 196 344	35 228 304
2007	27 300 179	-22,47	37	-99,77	27 300 142	27 300 216
2008	32 387 014	18,63	2 136	---	32 384 878	32 389 150
2009	108 118 396	233,83	2 122 484	---	105 995 912	110 240 880
2010	40 377 825	-62,65	2 002 508	-5,65	38 375 317	42 380 333
2011	81 183 579	101,06	4 094 377	104,46	77 089 202	85 277 956
2012	122 309 182	50,66	24 150 326	489,84	98 158 856	146 459 508

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, disponible en <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3785&refr=576>

Se formularon algunas críticas a la política de aproximación con África, basadas principalmente en el entendimiento de que este comercio es poco relevante y no compensador respecto de las pérdidas de exportación para los países del Norte. Para los críticos, este esfuerzo sería promovido con bases menos pragmáticas que ideológicas, sobre todo si se observa que estos países tendrían poco que ofrecer en términos de un mercado consumidor y atracción de inversiones. Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño defiende que los nuevos flujos comerciales con África son complementarios y tienen un tiempo propio de maduración (Leite 2011, Mourão 2006). Es decir, hay una expectativa favorable del incremento de las exportaciones brasileñas para el continente africano.

El desarrollo del país cooperante sería, de este modo, una consecuencia de aquel objetivo, colaborando para la mejora de las relaciones en los diversos campos. En ese sentido, es difícil precisar si el aumento de la cooperación entre países como Brasil y Mozambique es causa o efecto del aumento de las relaciones económicas observadas, principalmente, a lo largo del gobierno de Lula, pero, lo que sí es cierto es que la cooperación no está deslindada de estas relaciones. Si el discurso inicial del gobierno de

Lula es de aproximación por medio de la cooperación, debe notarse que después de su primer viaje al continente africano, en 2003, el canciller brasileño Celso Amorim ya resaltaba las perspectivas promisorias para el redimensionamiento de las relaciones políticas y económico-comerciales con la participación de grandes empresas brasileñas en importantes inversiones.

Al mismo tiempo que la cooperación técnica es importante para la estructuración del Estado y consecuentemente posibilita la creación de una unidad a partir de la cual las relaciones se capturarán, la cooperación también es influida por el interés privado, porque observa una demanda por capacitación creada por este interés. Siguiendo con este razonamiento, se observa también una tendencia a que la cooperación acompañe el desempeño de las inversiones externas directas. La relación entre las inversiones brasileñas y la cooperación en Mozambique se hacen más evidentes cuando el interés privado actúa directamente en los proyectos de cooperación, como por ejemplo, la donación de una unidad móvil para la ejecución del proyecto Cocina Brasil-Mozambique realizado por el Grupo Camargo Correa y la donación de la Compañía Vale do Rio Doce, de la contraparte mozambiqueña, para garantizar el inicio de las actividades en la fábrica de antirretrovirales. A pesar del discurso brasileño desvinculado a intereses económicos, la cooperación desinteresada está limitada por la lógica del sistema capitalista de producción, habiendo una relación implícita entre ambos.

Entre tanto, es necesario cuestionar la utilización de los acuerdos de cooperación como forma de compensar los conflictos generados por intereses brasileños. La donación para la fábrica de antirretrovirales realizada por la Compañía Vale do Rio Doce y una posible alianza³ con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) para la capacitación de agricultores reasentados demuestra la necesidad de construir una imagen positiva hacia al gobierno y la sociedad civil, debido a los conflictos derivados del proyecto de explotación de la mina de carbón en Moatize.

La falta de transparencia de los contratos celebrados por el gobierno mozambiqueño y empresas brasileñas impide, en ese sentido, un mejor análisis de las bases sobre las que se firman las relaciones entre el Estado mozambiqueño y el sector privado brasileño, incluso para desmitificar la idea de “imperialismo” brasileño.

De la misma forma, la falta de transparencia de ambas partes en los proyectos de cooperación –en el caso brasileño, la ausencia de una política que especifique los objetivos de la cooperación en el continente africano– puede generar algunas desconfianzas sobre la actuación brasileña. Ese es el caso del proyecto ProSavana, asociado por algunos sectores de la sociedad mozambiqueña al agro negocio brasileño, e incluso de la fábrica de medicamentos antirretrovirales, que, para algunos, sería una estrategia del gobierno brasileño para dominar el mercado africano de medicamentos,

3 Pese a informaciones sobre una alianza para capacitación en el área de agricultura familiar para los reasentados de la Compañía Vale do Rio Doce proporcionadas por José Luiz Bellini Leite, representante de Embrapa en Mozambique, en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores no se encuentra ninguna formalización del proyecto en ese sentido.

cuando en realidad Brasil no tendrá ningún porcentaje sobre la propiedad de la empresa. Son justamente estas implicaciones –no aclaradas– las que consolidan la idea de “presencia brasileña”, en la cual no hay separación entre lo público y lo privado en la percepción tanto del gobierno cuanto de la población de Mozambique.

En el caso mozambiqueño, Mosca y Selemane (2012) se preguntan cuáles serían las monedas de intercambio para contratos tan atractivos concedidos a las empresas multinacionales de minería en el cuadro general de la fusión de la cooperación con los negocios entre países y élites. A semejanza de lo que apuntaba Peter Evans (1980) sobre la existencia de una triple alianza entre multinacionales, Estado y capital local, generadora de un desarrollo dependiente en Brasil en la década de 1970, para Mosca y Selemane habría una triple alianza entre el gobierno, la cooperación y capital externo en detrimento de alianzas internas, razón por la cual habría un crecimiento económico exclusivo, con patrones de acumulación concentrados en élites asociadas al poder, lo que generaría pobreza y una sociedad fuertemente segmentada. Puede concluirse, de esta argumentación, que la existencia de esta triple alianza impediría el desarrollo deseado y puesto de manifiesto en el discurso.

De esta manera, si la política externa brasileña está vinculada al modelo de desarrollo, y siendo la cooperación uno de sus instrumentos, no es ilógico asociar intereses económicos y políticos a los proyectos de cooperación. Aunque aparentemente los proyectos de cooperación técnica no respondan a una demanda creada por el interés privado, la preocupación por la construcción de una imagen favorable y la profundización de las relaciones políticas colaboran de forma decisiva para la apertura de un diálogo más fructífero en el plano económico. Por tanto, cuando se trata del análisis de la cooperación para el desarrollo, la cuestión está en la medida en que el discurso y la práctica se aproximan. Aunque la cooperación brasileña esté orientada por una política externa lastrada en principios de solidaridad internacional y reducción de las desigualdades entre los pueblos, si los conflictos generados por empresas brasileñas –cuya internacionalización es estimulada y subsidiada por el gobierno– no son considerados, parece que algo en el discurso no se corresponde con la práctica efectiva.

Consideraciones finales

De la misma forma en que, en la década de 1970, la evocación de la influencia cultural africana en la formación de la sociedad brasileña fue utilizada para acercar a Brasil a los países africanos, la idea de esta influencia continúa presente en la actuación diplomática brasileña, por el momento en auge, debido al reconocimiento de una ‘deuda’ con estos países. La historiografía de las relaciones entre Brasil y el continente africano muestra una extensa “deuda”, que no resulta precisamente del arribo de africanos esclavizados que dejaron una importante contribución para el desarrollo económico y formación

social brasileña, sino, sobre todo, por la abstención en las cuestiones cruciales que definen el futuro de algunos de estos países, en especial de aquellos de habla portuguesa.

La aproximación promovida por el gobierno de Lula da Silva constituyó una oportunidad para recalificar estas relaciones, tanto cualitativa como cuantitativamente. Sin embargo, no se puede dejar de considerar el hecho de que un acuerdo de cooperación es resultado de la composición de intereses, previamente conformados en la política externa de cada país. Por consiguiente, la comprensión del discurso de la cooperación Sur-Sur debe ser realizada a partir de los actores que construyen la política externa y de la forma en que los intereses son articulados. En la pauta africana, la composición del gobierno de Lula permite suponer que intereses de las grandes empresas y del agro negocio también se hicieron presentes en la toma de decisiones de la política externa brasileña, pese a que esta participación no haya ocurrido de manera formal o institucionalmente clara. El modelo de desarrollo que propició el aumento de la demanda interna, y con ella el aumento del capital de las empresas, también ha promovido la expansión del capital nacional brasileño a otros territorios por medio de la celebración de nuevas alianzas.

Por otro lado, la cooperación horizontal desembarazada de condicionalidades, como viene siendo practicada por el Estado brasileño, puede ser considerada una evolución en relación con la cooperación practicada por los países desarrollados. La formación de cuadros técnicos especializados y la transferencia de tecnología, aunque sea de forma puntual, han sido importantes para el fortalecimiento de los países menos desarrollados. Así, como en Brasil la cooperación internacional posibilitó la creación y el fortalecimiento de importantes instituciones, la *expertise* acumulada por los brasileños en programas sociales puede ser de gran provecho para el desarrollo mozambiqueño. La cuestión está en cómo garantizar la autonomía de país beneficiario a fin de que pueda decidir cuáles son las mejores opciones para su desarrollo.

En ese sentido, las relaciones que se establecieron a lo largo del gobierno de Lula retratan su devenir histórico y sus limitaciones actuales. En muchos aspectos, los contextos brasileño y africano convergen en intereses comunes; sin embargo, la historia de países como Mozambique muestra que aún existe una considerable distancia en cuanto a la consolidación política y económica de estos países; y esta distancia muchas veces se traduce en una jerarquía en el escenario internacional y en la relación bilateral con algunos Estados del eje Sur. Cabe a los africanos un claro posicionamiento sobre qué tipo de desarrollo quieren, qué beneficios de la cooperación impactan en este desarrollo y qué pérdidas están dispuestos a permitirse en este proceso.

Bibliografia

- Agência Brasileira de Cooperação. 2010. *A cooperação técnica do Brasil para a África*. Brasília: ABC.
- Almeida, Elga Lessa de y Elsa Sousa Kraychete. 2013. “Cooperação Brasil-Moçambique no governo Lula: marcos para compreensão de um discurso”. En *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios para o século XXI*, coordinado por Elsa Sousa Kraychete y Denise Vitale, 237-264. Salvador: EDUFBA.
- Carneiro, Ricardo. 2002. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP y IE-Unicamp.
- Cau, Hilário Simões. 2011. “A construção do estado em Moçambique e as relações com o Brasil”. Tesis de Doctorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Cervo, Amado Luiz. 2012. “Parte III: Do projeto desenvolvimentista à globalização”. En *História da política exterior do Brasil*, compilado por Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, 393-560. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. 1978. *Plan de Acción de Buenos Aires*. Buenos Aires: Organización de las Naciones Unidas.
- Costa Leite, Iara. 2012. “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos”. *Observador on-line*, 7 (3). Consultado 9 septiembre, 2014. <http://tinyurl.com/lbd7g5h>
- Dávila, Jerry. 2011. *Hotel trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980*. São Paulo: Paz e Terra.
- Evans, Peter. 1980. *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Filho, Afonso Arinos. 2001. *Diplomacia independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra.
- Fonseca, Luiz Henrique Pereira da. 2008. “La visión de Brasil sobre la cooperación internacional”. *Revista española de desarrollo y cooperación*, Nº 22: 63-96.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra, André Moreira Cunha y Julimar da Silva Bichara. 2012. “O Brasil na era lula: retorno ao desenvolvimentismo”. Consultado 13 noviembre, 2012. <http://tinyurl.com/mpbwhzt>
- Funda-Classen, Sayaka. 2013. “Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: análise de ‘Mitos por trás do ProSAVANA’ de Natália Fingermañ”. *Boletim IDEIAS* 51. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf
- Gonçalves, Williams da Silva. 2003. *O realismo da fraternidade Brasil-Portugal*. Lisboa: ICS.
- Leite, Patrícia Soares. 2011. *O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros, João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

- Milani, Carlos R.S. 2012. "Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul". *Caderno CRH*, N° 65: 211-230.
- Mosca, João y Tomás Selemene. 2012. "Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de tete". En *Desafios para Moçambique 2012*, coordinado por Luís Brito, 231-255. Maputo: IESE.
- Mourão, Fernando Augusto Albuquerque, Fernando Jorge Cardoso y Henrique Altemani de Oliveira. 2006. "As relações Brasil-África: de 1990 a 2005". En *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas 1*, coordinado por Henrique Altemani de Oliveira y Antônio Carlos Lessa, 211-242. São Paulo: Saraiva.
- Rodrigues, José Honório. 1964. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: editora civilização brasileira.
- Saraiva, José Flávio Sombra. 2012. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2007. "As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". *Revista brasileira de política internacional*, 50 (2): 42-59.
- Singer, André. 2012. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.