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

WLADIMIR VALLER FILHO*

PALABRAS CLAVE

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

RESUMEN

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

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

ABSTRACT

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

RESUMO

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

Haití es el país más pobre del hemisferio occidental, según datos de Naciones Unidas. El 80% de su población vive por debajo de la línea de la pobreza. Azotado por frecuentes desastres naturales, este pequeño país de apenas 27.750 km², situado en la cuenca del Caribe, ocupa aproximadamente un tercio de los 75.000 km² de la antigua isla de La Española, que comparte con la República Dominicana¹. Su población se calcula en aproximadamente ocho

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

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

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

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

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

La participación de Brasil en la reconstrucción de Haití trata de contribuir en la restauración y el fortalecimiento de la democracia en el país. Además de otras motivaciones y compromisos internacionales, la diplomacia siguió los dictámenes de la Carta Democrática Interamericana, que considera el régimen democrático como un elemento “esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. En realidad, el interés de crear un “brazo civil” de la presencia militar en el país se presentó en primer lugar en la Conferencia de Donantes, realizada en julio de 2004, en Washington. En ella, el jefe de la delegación brasileña aclaró que: “Brasil dispone de un significativo conocimiento técnico y soluciones que pueden ser usadas inmediatamente en países que enfrentan desafíos similares. La estrategia de cooperación técnica más destacada que ofrece Brasil, que además no es distribuida como ayuda humanitaria y que tampoco busca el beneficio o está pensada como una cooperación con condiciones, se centra en ayudar a nuestros aliados para que fortalezcan sus instituciones, un componente esencial para la rápida y efectiva transferencia y absorción de conocimiento².”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Brasil entiende que los proyectos de cooperación no deben tratar de remediar coyunturalmente una situación determinada, sino que deben tener como objetivo la promoción de cambios estructurales que aseguren un desarrollo autónomo por parte del receptor y busca, así, restringir la puesta en práctica de actividades aisladas. Esta directriz³ se fundamenta en el hecho de que el proyecto ha de tener un plan detallado de actividades, con metas y objetivos específicos que deben ser desarrollados en un plazo determinado, lo que hace que su campo de acción sea más amplio. La actividad aislada, por contra, es un instrumento creado con un objetivo específico bien definido que se completa en sí mismo, con las tradicionales características de una asistencia técnica que se considera agotada.

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

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

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

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

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

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

Con el objetivo de unificar su metodología, la ABC adoptó el manual elaborado por el PNUD⁴, que sigue un modelo sistemático de planificación y elaboración de propuestas de proyectos conocido en la jerga cooperativa como “lógica del proyecto”. Este modelo prevé un núcleo metodológico en el cual deben abordarse los siguientes elementos: objetivo principal del proyecto u objetivo de desarrollo (*development objective*); objetivos específicos (*immediate objectives*); actividades (*activities*); recursos que serán utilizados por el proyecto (*inputs*); y resultados finales que deben ser alcanzados por el proyecto (*outputs*).

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

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

4. Elaborado por el PNUD en 1990.

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

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

Hablando de las capacidades humanas e institucionales de los países receptores para recibir y multiplicar la cooperación, Peter MORGAN⁵ llama la atención sobre lo que considera son los puntos nucleares para el desarrollo de capacidades: la definición de la estrategia que desea adoptar un país; qué ajustes institucionales está dispuesto a ejecutar para poner en práctica proyectos de cooperación; con qué contrapartes desea contar; cuál es su disposición para esperar por el plazo de maduración; quién tomará las decisiones políticas y cuál será el papel del gobierno y el del sector privado en el proceso de cooperación.

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

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

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

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

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

En Haití, la diplomacia brasileña se empeña en crear una agenda positiva en la relación bilateral, confirmando el carácter instrumental de la cooperación técnica y su expansión en los últimos años⁶, cuando sobresale la cooperación prestada. Sin embargo, el éxito y ampliación de esta acción exterior dependerá, cada vez más, de la coherencia en la selección de áreas y asuntos prioritarios para la puesta en marcha de proyectos de CTPD, condición necesaria para determinar la aplicación de recursos escasos ante una demanda en franca expansión. Sobre esto, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, llamaría la atención sobre el hecho de que: “por ser dinámica y exigir constantemente la innovación y adaptación a una realidad internacional cambiante, nuestra diplomacia siempre trató de guiarse por la combinación de la tradición con la innovación, y ha sabido dosificar la acción pragmática con el idealismo [...] Siempre debemos procurar que se cumplan los objetivos estratégicos y que se aprovechen las oportunidades en los diversos frentes de nuestras relaciones externas, en el marco de un espíritu de adaptación creativa”⁷.

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

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

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

debates de crisis internacionales). Su proyección exterior implica un número creciente de decisiones y actividades, correspondiéndole a la diplomacia encontrar las maneras de responder a ellas maximizando beneficios y reduciendo costes⁸.

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

En este sentido, la acción del Itamaraty se ha desarrollado siguiendo dos ejes básicos: el de la adaptación creativa y el de la visión de futuro, teniendo en cuenta tanto las exigencias del presente (el imperativo de convivir con un mundo real) como las de un proyecto reformista y a largo plazo, que puedan contribuir a la aparición de un mundo en el que la paz esté fundamentada en un proceso creciente de igualdad y solidaridad⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En este contexto, cabe considerar algunos factores que podrán intervenir para frenar la cooperación. Sobre esto valdría recordar las palabras del Subsecretario General de Cooperación y Promoción Comercial, Embajador Ruy Nunes Pinto Nogueira, al preguntarse por qué, a pesar de la existencia de tantas experiencias exitosas, la suma global de la cooperación horizontal es ínfima, teniendo en cuenta las numerosas demandas de los países en desarrollo¹¹: “Una de las razones descansa claramente en la escasez de estudios que deben preceder a la puesta en marcha de proyectos. Otra razón reside en la planificación inadecuada de las acciones encaminadas a los proyectos de cooperación. Es importante que rompamos con la tradición de recibir proyectos prefabricados, en cuyo desarrollo no participamos y que raramente satisfacen nuestros deseos y prioridades. Frecuentemente, estos proyectos incluyen la visión distorsionada del donante en lo que tiene que ver con nuestras realidades, lo que resulta un desperdicio de recursos que se gastan en la preparación de informes consultivos completamente innecesarios. [...] La falta de buenos proyectos es un obstáculo para obtener fondos compatibles con las necesidades de los países en desarrollo. Es más, asegurar los recursos necesarios constituye un desafío constante que debe ser enfrentado y superado cada día, lo

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

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

Las cuestiones que tienden a cercenar el crecimiento de la CTPD, sin embargo, pueden ser solventadas con voluntad política. Ciertamente, los acuerdos de colaboración pueden contribuir de forma activa a la aceleración del desarrollo tecnológico, social y ambiental¹³. Brasil es un ejemplo de país que supo aprovechar las oportunidades ofrecidas por la cooperación internacional y se benefició de la transferencia de conocimientos técnicos provenientes de países desarrollados. En ciertas áreas, esa cooperación hizo posible que el país conquistase un nivel de excelencia y se transformase en exportador de conocimientos, así como fortalecer su presencia en la escena internacional mediante la prestación de cooperación a otros países en desarrollo.

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

12. N. del T.: en inglés en original.

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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