

Los desafíos de un donante emergente: la cooperación Sur-Sur de Brasil con Ghana

The challenges of being an emerging donor: Brazil's South-South cooperation with Ghana

Frank Mattheis

Investigador senior, Centre for the Study of Governance Innovation (GovInn), University of Pretoria (Sudáfrica). fmatttheis@gmail.com

Christina Stolte

Profesora ayudante, Friedrich-Alexander University Erlangen-Nürnberg (Alemania). christina.stolte@fau.de

Resumen: Este artículo hace balance de las características de los donantes emergentes en África y de los desafíos a los que se enfrentan. El estudio de caso explora el posicionamiento de Brasil como socio para el desarrollo en África, centrándose en Ghana, un país a menudo considerado «mimado por los donantes» (*donor darling*). A partir de una investigación cualitativa sobre la relación bilateral desde el inicio del nuevo siglo, el estudio ilustra un conjunto de dificultades para Brasil a la hora de competir con otros proveedores de ayuda. Ante las ventajas financieras de China y de los donantes occidentales, Brasil estableció su cooperación en el nicho de los programas agrícolas. Sin embargo, la posición normativa y técnica de este enfoque no consiguió abarcar las expectativas divergentes y Brasil, finalmente, reenfocó su compromiso con África hacia su ventaja competitiva en el África lusófona.

Palabras clave: Brasil, África, Ghana, cooperación Sur-Sur, asistencia para el desarrollo

Abstract: *This paper assesses the features of the emerging donors in Africa and the challenges they face. The case study explores how Brazil positioned itself as a development partner in Africa by focusing on Ghana, a country often described as a "donor darling". Based on qualitative research on the bilateral relationship since the turn of century, the study describes a range of difficulties Brazil encounters in the competition with other aid providers. Faced with the financial advantages of both China and Western donors, Brazil established its cooperation within the niche of agricultural programmes. However, the normative and technical stance of this approach was unable to bridge divergent expectations and Brazil ultimately refocused its Africa engagement to its competitive advantage in Portuguese-speaking Africa.*

Key words: Brazil, Africa, Ghana, South-South cooperation, development assistance

En el contexto de la aparición de los llamados «donantes emergentes», Brasil – como potencia suramericana– ha intentado poner un pie en el continente africano y establecerse así como socio y referente para la cooperación al desarrollo Sur-Sur. Con conocimientos técnicos en el ámbito de la agricultura tropical y de la reducción de la pobreza, así como con una buena dosis de solidaridad y de entusiasmo ante el desafío de ayudar al continente a aprovechar su potencial agrícola latente, Brasil estableció numerosas alianzas Sur-Sur con países africanos entre 2005 y 2010, bajo el liderazgo del presidente del país Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Brasil había gozado tradicionalmente de estrechas relaciones con los países del África lusófona desde que estos se independizaron, pero la nueva estrategia de Brasil en África diseñada por Lula pretendía ir más allá de este enfoque tradicional e instaurar relaciones también con el África de habla inglesa y francesa. En esta estrategia continental, el establecimiento de oficinas regionales por las agencias de desarrollo brasileñas era una piedra angular.

En lo relativo al discurso, los donantes del Sur se diferencian del resto mediante el rechazo del término «donante» y afirman ser, en cambio, socios para el desarrollo; hacen referencia a su asistencia para el desarrollo no como ayuda, sino como «cooperación Sur-Sur».

Para sorpresa de muchos analistas, en 2008 se decidió establecer la primera de estas oficinas regionales en Ghana, un país que hasta entonces no había tenido ningún papel significativo en las relaciones políticas y económicas de Brasil con el continente.

Este artículo arroja luz sobre el papel de Brasil como actor emergente de desarrollo en Ghana; se trata, por tanto, de un estudio de caso de las actividades del país suramericano como nuevo donante en un país africano no lusófono, que aporta claves sobre los desafíos y las dificultades a las que se enfrentó Brasil al intentar implementar una cooperación Sur-Sur con el país del África Occidental. En particular, este artículo ofrece un análisis de las características de la narrativa y de la práctica de los actores brasileños y evalúa el despliegue de la cooperación Sur-Sur en el caso de Brasil como potencia emergente. Después de una breve revisión del concepto de cooperación Sur-Sur y de los donantes emergentes en general, el artículo destaca las peculiaridades de la estrategia de Brasil en África y de su planteamiento de la cooperación Sur-Sur. En este contexto, el estudio explora las motivaciones de Brasil para establecerse como donante emergente en Ghana. Al señalar las especificidades de la relación entre Brasil y Ghana, las distintas expectativas de los dos socios y sus distintas formas de entender el «desarrollo», el artículo ofrece un estudio de caso de las asociaciones Sur-Sur para el desarrollo, a menudo subestimadas. El trabajo se cierra con unas conclusiones sobre el papel de Brasil como actor de desarrollo en el marco de su estatus de potencia emergente.

El auge del Sur: nuevas potencias en materia de desarrollo

A principios de los años 2000, algunos países en desarrollo de gran tamaño como China, India y Brasil empezaron a entrar en la esfera del desarrollo mundial y a actuar como donantes internacionales¹. Es interesante señalar que el hecho de que ellos mismos estuvieran todavía recibiendo ayuda al desarrollo no impidiera su participación en el ámbito de la ayuda mundial (World Bank, 2015; Mawdsley, 2012). Al contrario, su larga experiencia como receptores de ayuda y su correspondiente sensibilidad ante las necesidades y percepciones de los países en desarrollo se convirtieron en la característica que los diferenciaba de los países donantes tradicionales. El país pionero en esta tendencia de los llamados «donantes emergentes» o «nuevos donantes» fue China, que empezó a mostrar una implicación acelerada en África y en América Latina a principios de los años 2000. En la medida en que las otras potencias emergentes siguieron la tendencia establecida por el gigante asiático, se considera que la cooperación para el desarrollo que han llevado a cabo ha seguido el «modelo de China»²; asimismo, todas ellas han sido agrupadas bajo el término «donantes emergentes» (De la Fontaine, 2013; Woods, 2008).

Efectivamente, los nuevos donantes comparten algunas características que a su vez les distinguen de los donantes tradicionales del Norte. Para empezar, en lo relativo al discurso, los donantes del Sur se diferencian del resto mediante el rechazo del término «donante» y afirman ser, en cambio, socios para el desarrollo (Chin y Quadir, 2012). En la misma línea, hacen referencia a su asistencia para el desarrollo no como ayuda, sino como cooperación. Como todos los donantes emergentes han sido receptores de la ayuda de países del Norte y algunos todavía reciben de

-
1. En realidad, la mayoría de «nuevos donantes» no son del todo nuevos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, sino que han actuado como donantes en distintas fases después de la Segunda Guerra Mundial. China ha estado activa en África desde los años cincuenta del siglo pasado, mientras que otros donantes emergentes como India o Brasil se comprometieron con África en los años setenta en la estela del Movimiento de los Países No Alineados. Sin embargo, la implicación ha aumentado de forma espectacular, tanto cualitativa como cuantitativamente, desde principios del nuevo milenio y, por ello, se ha descrito como un fenómeno «nuevo». Para una buena visión de conjunto sobre esta cuestión, véase Mawdsley (2012).
 2. El «modelo de China» se caracteriza por una combinación de inversión y ayuda en la que los proyectos de desarrollo a menudo están más ligados a intereses económicos del país donante que a la estrategia de desarrollo del país receptor. No obstante, en la práctica, la ayuda al desarrollo de China tiene muchos más matices que lo que sugiere el término «modelo de China». Para una revisión de esta cuestión, véase Davis y Woetzel (2010).

ellos Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), estos donantes del Sur afirman seguir siendo países en desarrollo y, por lo tanto, plantean su asistencia al desarrollo como «cooperación Sur-Sur» (Quadir, 2013). El término conlleva, y así lo pretende, un concepto de cooperación horizontal, diferente de la cooperación jerárquica entre países desarrollados del Norte y países en desarrollo del Sur. Los donantes del Sur, habiendo experimentado la jerarquía de las relaciones Norte-Sur, prefieren plantear su asistencia al desarrollo como una «cooperación entre iguales», en la que los socios comparten su experiencia de desarrollo, aprenden unos de los otros y no se imponen modelos políticos o económicos (Burges, 2012).

En este contexto, los donantes emergentes también rechazan la idea de ayuda condicionada que practican los donantes tradicionales. La vinculación de los préstamos y la ayuda al desarrollo a criterios democráticos y económicos como la «buena gobernanza» y a reformas económicas liberales, tal como hacen las instituciones financieras internacionales y los donantes del Norte, se percibe como una injerencia y un condicionamiento político de la ayuda al desarrollo, por lo que es rechazada. Sin embargo, otras formas de condicionamiento son percibidas como menos problemáticas por algunos de los donantes emergentes. Especialmente en el caso de la cooperación al desarrollo de China y de la India, los préstamos están a menudo ligados a la concesión de licencias mineras o de perforación, o vinculados a la compra de ciertos productos o servicios (lo que se conoce como «ayuda ligada» o *tied-aid*). A menudo, la cooperación Sur Sur adopta la forma de acuerdos de trueque, más que de ayuda al desarrollo clásica (McKinnon, 2010). Desde el punto de vista de la mayoría de donantes emergentes, vincular la ayuda a acuerdos comerciales ofrece ventajas tanto para el país donante como para el país receptor de la ayuda, porque la cooperación comercial Sur-Sur reconoce el potencial económico de las regiones en desarrollo marginadas³.

Dado que los donantes emergentes se consideran a sí mismo distintos de los donantes tradicionales, estos han rehusado unirse al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el organismo institucional oficial de los donantes tradicionales (Manning, 2006; Kragelund, 2008). A su vez, como no pertenecen al CAD, los donantes emergentes no suscriben los principios de la «eficacia de la ayuda», la «orientación a resultados» y los criterios establecidos para declarar la AOD al CAD. Por ello, unido a su negativa de exigir estándares democráticos y responsabilidades a sus socios en el desarrollo, los donantes del Sur se han ganado duras críticas por parte de los donantes tradicionales. Según argumentan estos últimos, al ofrecer alterna-

3. Ciertamente, la aparición de los donantes del Sur ha contribuido a la revalorización de los países en desarrollo y a un cambio de percepción sobre su potencial económico (Woods, 2008).

tivas fáciles a los préstamos condicionados de las instituciones financieras internacionales y de los donantes tradicionales, los donantes del Sur menoscaban los estándares internacionales de la cooperación al desarrollo mundial, fomentan políticas antidemocráticas y aumentan la carga de la deuda de los receptores de esta cooperación Sur-Sur no condicionada⁴. Además, se han dejado oír críticas acerca del modelo de implicación de los donantes emergentes. La mayoría de donantes del Sur ha establecido patrones comerciales basados en la extracción de recursos naturales como el petróleo, el carbón, el hierro y otras materias primas necesarias para alimentar el desarrollo industrial de las potencias emergentes; de este modo, su cooperación Sur-Sur con los países pobres, pero ricos en recursos, ha sido criticada como un enfoque *neextractivista* o incluso *neocolonialista* (Obi, 2013).

Ahora bien, no todos los donantes emergentes son iguales. Si bien comparten algunas características, como se ha mencionado más arriba, y por ello son a menudo incluidos en un mismo grupo, existen diferencias significativas entre ellos. De hecho, hasta ahora, en el ámbito de la cooperación Sur-Sur ha habido más competencia por ejercer influencia que cooperación entre los diferentes donantes emergentes. A pesar de que algunos de ellos sumaron esfuerzos para establecer un banco de desarrollo de los BRICS (el Nuevo Banco de Desarrollo [NDB]), con el fin de incrementar su impacto en la financiación del desarrollo internacional, todavía existe muy poca cooperación entre los distintos donantes emergentes en el terreno (Laryea, 2014). Ello es un reflejo de los distintos modelos y de los diferentes intereses que los nuevos donantes persiguen con sus estrategias de cooperación Sur-Sur⁵; y, lo que es más importante, del hecho de que las

La mayoría de donantes del Sur ha establecido patrones comerciales basados en la extracción de recursos naturales necesarios para alimentar el desarrollo industrial de las potencias emergentes; de este modo, su cooperación Sur-Sur con los países pobres, pero ricos en recursos, ha sido criticada como un enfoque *neextractivista* o incluso *neocolonialista*.

-
4. Los miedos y las críticas con respecto al potencial impacto perjudicial del aumento de influencia de los donantes emergentes en el desarrollo internacional se han centrado especialmente en China. Con la etiqueta de «modelo de China» o «Consenso de Beijing», las críticas se focalizan en el peligro de que la cooperación Sur-Sur no solo rebaje los estándares establecidos para la cooperación internacional al desarrollo, sino de que sirva también de plataforma para promover y exportar el modelo de desarrollo chino, de capitalismo autoritario. Véanse Naim (2009) y Halper (2010).
 5. Para una panorámica de los distintos enfoques de los donantes emergentes en África, véanse Kitchen (2013) y el número especial «Rising States, Donors, Brics And Beyond» de la *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, n.º 4 (2013).

posibilidades financieras y económicas de promover sus modelos de cooperación son muy distintas, sobre todo porque China juega en su propia liga (Chin, 2012; Cohen, 2011).

Brasil como donante emergente: la cooperación Sur-Sur en la era Lula

A pesar de que Brasil ya había establecido relaciones políticas y económicas con otros países en desarrollo de África en los años sesenta, en la esfera de su tercermundismo, su papel como proveedor de ayuda al desarrollo es todavía reciente en comparación con el de otros donantes emergentes. La cooperación al desarrollo de Brasil en el exterior no comenzó hasta 2005, de forma que, en realidad, es uno de los últimos en incorporarse al grupo de los donantes emergentes (Stolte, 2015). Si bien Brasilia aumentó significativamente su presupuesto para la cooperación Sur-Sur bajo la Presidencia de Lula da Silva (2003-2010), incluso su mayor presupuesto, de 20 millones de dólares en 2010 (ABC, 2012), debe considerarse insignificante en comparación con el de otros donantes, emergentes o tradicionales⁶. No obstante, a pesar de sus limitados recursos financieros, durante este período, Brasil consiguió establecerse como un donante emergente reconocido⁷ y aumentar muy rápidamente el número de sus socios para el desarrollo. El continente africano fue el foco principal de la creciente participación de Brasil en el ámbito del desarrollo

-
6. Las cifras exactas de la cooperación Sur-Sur de Brasil no son claras, ya que, en general, se presupone que las cifras oficiales de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) reflejan solo una parte del volumen efectivamente gastado en proyectos de cooperación. Muchos costes, como por ejemplo el salario de los técnicos de los ministerios y de las agencias gubernamentales brasileñas, no aparecen en las cifras de la ABC (Inoue y Costa Vaz, 2012: 511). De acuerdo con algunas estimaciones, en 2010 (en el pico de la cooperación Sur-Sur del Brasil y último año de mandato del presidente Lula), la cooperación brasileña para el desarrollo podría haber alcanzado los 1.000 millones de dólares (Cabral y Weinstock, 2010: 1; The Economist, 2010). Aun así, esta cifra sigue siendo pequeña comparada con el volumen de la cooperación Sur-Sur de China (Chin, 2012).
 7. La contribución de Brasil a la cooperación internacional para el desarrollo fue reconocida por los organismos de ayuda internacionales, por países donantes tradicionales y por los medios de comunicación internacionales, tal como reflejan el número creciente de artículos sobre el tema y los programas de cooperación triangular, en los que Brasil fue invitado por los donantes tradicionales y organismos de la ayuda, para trabajar con ellos en programas de desarrollo.

internacional –tanto por los 30 nuevos socios para el desarrollo durante el mandato de Lula, como por el presupuesto destinado a la cooperación Sur-Sur (ibídem, 2010 y 2011)–. Resulta sorprendente que América del Sur, región a la que pertenece Brasil, fuera solo la segunda prioridad de la incipiente ayuda al desarrollo del país (Stolte, 2013 y 2015).

Debido a sus limitados recursos financieros para ejecutar la cooperación Sur-Sur, Brasil se ha centrado en la asistencia técnica (Inoue y Costa Vaz, 2012). El país suramericano tuvo bastante éxito⁸ en su lucha contra la pobreza mediante programas sociales a gran escala orientados a problemas como la escolarización incompleta, la asistencia sanitaria insuficiente o la nutrición deficiente (IPEA y World Bank, 2011). Posteriormente, transformó su éxito nacional en el campo de la lucha contra la pobreza en un modelo exportable a otros países en desarrollo. Por último, aunque no por ello menos importante, el gran éxito de Brasil en su lucha contra el VIH/SIDA se convirtió también en un producto de exportación en el ámbito de la emergente ayuda al desarrollo del país. Para despertar el interés de otros países en desarrollo y establecerse como donante emergente, Brasil ofreció compartir su conocimiento (*know-how*) y su experiencia en materia de desarrollo con socios del Sur global. Sin embargo, a falta de un marco legal para proveer asistencia a otros países y de las estructuras profesionales necesarias para una transferencia sistemática de sus programas, la cooperación Sur-Sur brasileña ha sido un ejercicio más bien improvisado, sobre todo en sus inicios.

La incipiente cooperación al desarrollo fue organizada por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), una subunidad del Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil, que anteriormente solo se responsabilizaba de la gestión de la ayuda al desarrollo recibida por Brasil de los donantes internacionales.

Brasil ofreció compartir su *know-how* y su experiencia en materia de desarrollo con socios del Sur global. Sin embargo, a falta de un marco legal para proveer asistencia a otros países y de las estructuras profesionales necesarias para una transferencia sistemática de sus programas, la cooperación Sur-Sur brasileña ha sido un ejercicio más bien improvisado.

8. La lista de premios y reconocimientos internacionales concedidos a Brasil incluye la Medalla Agrícola de la FAO (2005), el Premio UNESCO de Fomento de la Paz Felix Houphouët-Boigny (2009), el Premio «Campeón Mundial en la Lucha contra el Hambre» del Programa Mundial de Alimentos (2010) y el Premio Mundial de la Alimentación (2011).

Dado que la ABC no tenía experiencia en su papel de donante, la cooperación Sur-Sur del Brasil ha dependido de la experticia de otros ministerios y agencias gubernamentales. Expertos del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS, por sus siglas en portugués), de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) –especializada en la investigación biomédica y de salud–, que habían participado en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo nacional de Brasil, fueron entonces contratados para contribuir a los proyectos de cooperación Sur-Sur del país en el exterior (Inoue y Costa Vaz, 2012). Las agencias gubernamentales implicadas en las áreas prioritarias de la cooperación del Brasil, como las ya mencionadas EMBRAPA y Fiocruz, establecieron oficinas regionales en África para promover la transferencia de conocimientos con los países socios del continente (ABC, 2010). Como Brasil, bajo el mandato de Lula, había declarado que la lucha contra el hambre y la pobreza eran una prioridad nacional y estaba logrando sus objetivos, este ofreció su solidaridad a otros países del Sur Global y prometió ayudarles a abordar el desafío de salir de la pobreza.

Sobre la base de este discurso de «solidaridad del Sur» y aludiendo a la historia y a los rasgos culturales compartidos por Brasil y África, Lula intentó enfatizar la relación especial de su país con este continente. A través del planteamiento de la cooperación Sur-Sur de Brasil con África como un esfuerzo por pagar las deudas históricas del país por siglos de trata de esclavos⁹ y el reconocimiento del papel de los africanos en la construcción de Brasil, el presidente Lula decidió acercarse al continente desde un plano cultural-emocional. Los programas sociales del Gobierno, que habían beneficiado a millones de afrobrasileños, proporcionaron mayor legitimidad al argumento del presidente Lula de que Brasil se aproximaba a África por razones de solidaridad cultural y afinidad histórica. Ahora bien, al igual que la de otros donantes emergentes, la implicación de Brasil en África no se basaba solo en la motivación idealista de ayudar a sus compañeros africanos, sino que también tenía como objetivo estrechar los vínculos económicos con el continente. Sin embargo, a diferencia de los otros nuevos donantes que buscaban vincular la cooperación al desarrollo a contratos comerciales, Brasil declaró oficialmente la separación de su cooperación Sur-Sur de las actividades de las empresas

9. Brasil fue el último país en abolir la esclavitud en 1888 y uno de los principales destinos del triángulo esclavista del Atlántico.

brasileñas en África¹⁰. La lista cada vez más larga de países socios, muchos de los cuales no tenían un comercio significativo con Brasil, sustenta el argumento oficial de que los proyectos de cooperación con los socios africanos no estaban principalmente motivados por consideraciones económicas del Gobierno de Lula (ABC, 2012). La voluntad de la Administración Lula, orientada a consolidar el estatus internacional de Brasil, era más bien promocionar la potencia suramericana como un punto de referencia para el desarrollo y como un actor internacional emergente (Stolte, 2015).

Si bien la cooperación al desarrollo de Brasil tenía como objetivo profundizar las relaciones con los nuevos socios africanos y consolidar una imagen positiva en el continente –lo cual podría facilitar luego, indirectamente, que las empresas brasileñas consiguieran contratos–, esta no estaba explícitamente diseñada como «ayuda ligada» para intercambiar cooperación al desarrollo por contratos comerciales. El desarrollo de un proyecto de cooperación en el ámbito de la salud en Mozambique ilustra la separación entre la cooperación Sur-Sur de Brasil y sus intereses económicos: una fábrica de producción de medicamentos para el VIH/SIDA que Brasil construyó para ayudar al país africano a producir sus propios medicamentos genéricos para combatir la mortal enfermedad¹¹ ha estado en riesgo de ser vendida a empresas farmacéuticas de la India porque el Gobierno mozambiqueño afirmaba que estas podrían gestionar la fábrica de forma más eficiente (Rossi, 2013b; Russo *et al.*, 2014). El país suramericano, quien según los informes no se ha beneficiado económicamente del proyecto, se enfrenta a la posibilidad de que India –socio en los BRICS– pueda sacar beneficios de esta fábrica de medicamentos, uno de los proyectos de cooperación Sur-Sur más grandes y más caros de la historia de Brasil, al que este país destinó un total de 34 millones de dólares a lo largo de 10 años.

La competencia ha sido incluso más evidente con otro socio en los BRICS. La impresionante presencia de China en África ha dificultado que Brasil lograra visibilidad internacional mediante su cooperación Sur-Sur. La potencia asiática dispone de recursos financieros considerablemente mayores para cortejar a los socios africanos; lo cual hace imposible para Brasil la competencia con los megaproyectos y los costosos regalos de amistad de China. Por ello, el país suramericano ha intentado establecer su propio nicho en la cooperación Sur-Sur; así,

10. A pesar de la distinción oficial entre la cooperación Sur-Sur y las actividades comerciales, el expresidente Lula se enfrenta actualmente a acusaciones por actividades ilícitas de promoción empresarial para la empresa constructora brasileña Odebrecht y por el uso del banco de desarrollo estatal BNDES para apoyar las actividades de «empresas amigas» en el continente africano (Bronzatto, 2015).

11. Para una buena revisión del proyecto, de sus objetivos y limitaciones, véanse Russo *et al.* (2014) y Follér (2013).

ha procurado crearse un perfil de donante emergente independiente centrándose en la transferencia de conocimiento en áreas en las que tiene experiencia, como la agricultura tropical o la lucha contra las enfermedades mortales. El presidente Lula criticó reiteradamente la falta de transferencia de conocimiento y de anclaje local de los proyectos de China, transmitiendo implícitamente la idea de que la potencia asiática se limita a extraer recursos naturales de África, sin contribuir al desarrollo a largo plazo del continente (Stolte, 2012). En contraste explícito con el enfoque de la implicación de China en África, los proyectos brasileños de cooperación Sur-Sur ponen mucho énfasis en la libre transferencia de *know-how*, así como en la formación y contratación de mano de obra local (ABC, 2012). Brasil intentó así enfatizar las ventajas a largo plazo de su modelo de cooperación y con ello compensar el limitado respaldo financiero de su cooperación Sur-Sur con los países africanos.

La cooperación Sur-Sur del presidente Lula con África también trató de compensar su menor presupuesto para el desarrollo con espectaculares viajes presidenciales y aperturas diplomáticas hacia los estados africanos. El presidente Lula viajó por el continente todos los años de su mandato, visitó hasta 29 países africanos en 12 viajes diferentes y estableció relaciones personales con varios jefes de Estado africanos¹²; incluso llegó a eclipsar al jefe de Estado chino, quién también visitaba asiduamente el continente. Además, Brasil abrió 20 embajadas nuevas en África entre 2003 y 2010. Si bien algunas fueron más bien simbólicas, con solo un representante y presupuesto insignificante, sirvieron para aumentar la visibilidad en África de Brasil, que se convirtió en el país con mayor número de representaciones diplomáticas en el continente, después de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, China, Reino Unido, Rusia y Francia) (Macondes, 2011; Stolte, 2015).

La posterior Administración de la antigua protegida del presidente Lula, Dilma Rousseff (2011-2016), prometió continuar la fuerte dedicación de Brasil a África. Sin embargo, ante la tambaleante economía brasileña, Rousseff –economista de formación– prefirió cambiar la política de Brasil con África y ajustarla más a las necesidades del propio país. Además de reducir a la mitad los fondos para la cooperación Sur-Sur y de suspender proyectos nuevos que habían sido firmados bajo la Administración de Lula, durante su primer año en el cargo creó el Grupo de Trabajo África, un equipo interministerial destinado a examinar las posibles vías para obtener mayores beneficios económicos de la cooperación de Brasil con África (Rossi, 2013a; Stolte, 2014).

12. Cuando el presidente Lula recibió tratamiento para el cáncer tras su Presidencia en 2011, jefes de Estado africanos le visitaron en el hospital. Véase Instituto Lula (2015).

Ghana como *hub* de donantes (emergentes) en África

Desde los años noventa, Ghana ha logrado con éxito crearse una imagen de fiabilidad política y económica en una región caracterizada por la inestabilidad. Un crecimiento económico relativamente estable y el cumplimiento de las reglas democráticas básicas –incluyendo cambios de gobierno entre los dos principales partidos– constituyeron los pilares de la imagen internacional de Ghana. Este éxito tiene relación con su posición como destino destacado de la ayuda al desarrollo y, más importante todavía, como *hub* o centro para que los actores del desarrollo pudieran realizar sus actividades en el África Occidental y más allá (Fosu, 2013). Ghana consiguió proyectarse como un Estado modelo en la región y las actividades de los donantes internacionales contribuyeron a fortalecer aún más esa imagen; utilizaba el hecho de ser un «país mimado de los donantes» (*donor darling*) como muestra de su historia de éxito y para conseguir la legitimidad del Estado en el ámbito nacional; a su vez, los donantes confiaban en el país africano como

la excepción en África Occidental, aunque solo fuera como un tuerto entre ciegos. Ghana presentaba unas características particulares: se trataba de un Estado con credenciales democráticas, aunque no prestara una serie de servicios públicos. Ello constituía la base de una relación de dependencia mutua entre los donantes –que buscaban estados adecuados a los que financiar– y Ghana –que necesitaba proveer servicios–.

Ghana presentaba unas características particulares: se trataba de un Estado con credenciales democráticas, aunque no prestara una serie de servicios públicos. Ello constituía la base de una relación de dependencia mutua entre los donantes –que buscaban estados adecuados a los que financiar– y Ghana –que necesitaba proveer servicios–.

la excepción en África Occidental, aunque solo fuera como un tuerto entre ciegos. Ghana presentaba unas características particulares: se trataba de un Estado con credenciales democráticas, aunque no prestara una serie de servicios públicos. Ello constituía la base de una relación de dependencia mutua entre los donantes –que buscaban estados adecuados a los que financiar– y Ghana –que necesitaba proveer servicios– (Qartey, 2011). Los estrechos lazos entre los donantes y el Estado de Ghana que se desarrollaron a partir de esta relación no consistieron solo en transferencias materiales, sino también en el establecimiento de prácticas, modelos y retórica de cooperación al desarrollo (Kim, 2015). El ideal de que Ghana se convirtiera en un Estado modelo para la región, e incluso para el continente, pasó a formar parte de la autopercepción del país y requirió la confirmación permanente por parte del Norte Global.

De este modo, la posición de Ghana en el orden mundial del desarrollo se caracteriza por dos aspectos: en primer lugar, cada vez más organizaciones de desarrollo han establecido una sede de país o incluso una sede regional en su

capital, Accra¹³; en segundo lugar, al contrario de lo que sucede en muchas otras partes de África Occidental, las intervenciones no se han centrado en las necesidades humanitarias y la construcción de la paz, sino que han abordado aspectos más funcionales del Estado. El ascenso de Accra como destino de la ayuda internacional ha abierto paso a mejores infraestructuras para las agencias extranjeras, lo que a su vez ha atraído a nuevos actores. Entonces, al funcionar como *hub* o núcleo central en la escena del desarrollo internacional, Ghana también se ha convertido en un sitio en el que los nuevos donantes «deben estar», en su afán por expandirse en África.

China ha exhibido la expansión más relevante de las actividades lideradas por un Estado en África desde los años noventa, y Ghana no ha sido una excepción. La presencia de China es también especialmente visible porque muchas de sus actividades son tangibles en el espacio público del país. Las empresas estatales y las compañías apoyadas por el Estado chino tienen un papel fundamental en la provisión de infraestructura vial, de construcción urbana y de productos de consumo básicos (Idun-Arkurst, 2008). Los préstamos públicos de China han eclipsado los presupuestos de la ayuda de Occidente. Y si bien China ha sido un socio para el desarrollo en Ghana desde los años sesenta, la línea de crédito creció enormemente, hasta los 13.000 millones de dólares, después del descubrimiento de petróleo en alta mar, en 2007 (Amanor y Chichava, 2016)¹⁴. Acorde con el concepto de cooperación Sur-Sur, esta línea de crédito no está ligada a condiciones políticas¹⁵. No obstante, los préstamos de China requieren que las empresas chinas sean las principales beneficiarias de los contratos para realizar los proyectos de desarrollo (Brautigam, 2009). Si bien este patrón de interacción sitúa a Ghana en una posición asimétrica, el hecho de ser un socio atractivo para Occidente le ayudó a tener más peso a la hora de negociar con la potencia asiática. Desde mediados de los años 2000, otros actores emergentes han seguido los pasos de China y se han establecido como actores para el desarrollo en Ghana. Estos son, entre otros, los siguientes países: India, Turquía, estados de la península arábiga y, con especial vigor,

13. Estas instituciones incluyen el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la mayoría de las principales agencias donantes de Occidente.

14. La línea de crédito constituye una cifra máxima. En muchos casos, la falta de capacidades de absorción y de implementación, junto con los intereses cambiantes de China, conllevan flujos monetarios considerablemente inferiores.

15. Véase la Declaración de Beijing de la quinta Conferencia Ministerial del Foro sobre Cooperación China-África, 23 de julio de 2012.

Brasil. Sin embargo, el hecho de que Ghana fuera uno de los núcleos centrales de la ayuda en el continente africano provocó que estos países, en su intento de establecerse en el país, tuvieran que hacer frente, además, a una situación competitiva marcada por los acuerdos de cooperación al desarrollo ya existentes, dominados por los actores occidentales (White y Dijkstra, 2003). De esta manera, la expansión de las actividades de los países emergentes por medio de sus embajadas, agencias de desarrollo y empresas públicas se encontró con las prácticas establecidas por los donantes occidentales y con las limitaciones de Ghana para comprometerse con todavía más socios.

La entrada de Brasil: el marco para las interacciones con Ghana

Las condiciones básicas de la cooperación de Brasil con Ghana (y con la mayor parte de África) son visiblemente asimétricas. La balanza comercial favorece claramente a Brasil¹⁶, tanto en términos absolutos como en términos comerciales. Las exportaciones africanas a Brasil son, por lo general, materias primas, sobre todo petróleo de Nigeria; Ghana tiene un papel secundario, pues solo el 0,1% de las exportaciones totales de Brasil van a Ghana. Por parte de Brasil, también dominan las materias primas, pero los productos tienden a ser más diversificados e incluyen una proporción creciente de manufacturas como azúcar blanco refinado, carne procesada, piezas de acero prefabricadas y fertilizantes. El grupo de construcción Odebrecht es la única empresa brasileña grande con presencia en Ghana. Teniendo en cuenta la escasa importancia de Ghana en la economía de Brasil, no había ninguna presión funcional imperiosa, de naturaleza estratégica o complementaria, para priorizar las relaciones con este país.

Más bien, Ghana se ajustaba al afán de Brasil por expandir su presencia como potencia emergente en África, más allá de los vínculos existentes con los estados lusófonos (Cheru *et al.*, 2013). Ghana era un nuevo tipo de socio clave para la cooperación técnica en África, representativo del grupo de estados de segun-

16. En 2015, Brasil exportó a Ghana bienes por valor de unos 185 millones de dólares, pero el valor de los bienes importados fue de tan solo unos 35 millones de dólares. Véase Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (2015).

do nivel que no pertenecen a la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), entre los cuales están Tanzania, Senegal y la República Democrática del Congo. Este esfuerzo se centró en ciudades con un marco consolidado de ayuda al desarrollo y con infraestructuras propicias para facilitar la entrada a un recién llegado. Ghana surgió como un destino por defecto, pues la EMBRAPA buscaba una oficina central para sus operaciones en África en el contexto de la política desarrollada por Brasil con África bajo el mandato de Lula. Este país era una puerta de entrada al África de habla inglesa, está situado lo suficientemente lejos de Mozambique y Angola –los socios tradicionales de Brasil– y ofrecía un ambiente políticamente estable. Además, Brasil podía apoyarse en los lazos históricos del pasado: a principios de los años sesenta, había establecido relaciones con países socialistas en medio del entusiasmo por la independencia política que se extendía por África; y Accra no solo acogió la primera embajada de Brasil

Ghana se ajustaba al afán de Brasil por expandir su presencia como potencia emergente en África, más allá de los vínculos existentes con los estados lusófonos; era un nuevo tipo de socio clave para la cooperación técnica en África, representativo del grupo de estados de segundo nivel que no pertenecen a la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

en África en 1961, sino también al primer embajador negro de este país (Dávila, 2010). Si bien las relaciones oficiales luego languidecieron durante algunas décadas, aquellos primeros lazos sentaron las bases para forjar una nueva narrativa de la cooperación. Fue crucial el hecho de que Ghana, ante la circunstancia del escaso presupuesto para el desarrollo por parte de Brasil, correspondie-

ra al espíritu de la cooperación Sur-Sur en términos tangibles a través de una contribución financiera considerable para el establecimiento de la oficina de la EMBRAPA (Ghana News Agency, 2008).

La cooperación agrícola: la ventaja competitiva de Brasil

El sector agrícola fue designado como la principal área de implicación de Brasil en Ghana, lo cual encaja con los discursos del Sur de transferencia de tecnología, industrialización de la producción agrícola y aumento de la autonomía del Sur ante las empresas y las importaciones del Norte. El incremento de la productividad agrícola y el desarrollo de suelos infértiles semiáridos para la agricultura –área en la que Brasil ha recibido elogios a nivel internacional– han constituido los temas centrales de la cooperación Sur-Sur de Brasil. La EMBRAPA, con su amplia experiencia técnica en contribuir al auge de Brasil como uno de los países agrícolas líderes a nivel mundial, de esta manera, fue la institución indicada para

abrir camino. Su oficina en África (concretamente, en Accra), inaugurada por el presidente Lula da Silva en 2008, se estableció para coordinar e implementar la cooperación técnica en todo el continente. El modelo agrícola que ha apuntalado la expansión de la EMBRAPA en África se basa en la conexión entre pequeñas cooperativas y grandes agronegocios mediante un hilo conductor de alta tecnología y cadenas de valor sofisticadas (Lebale *et al.*, 2010).

Ghana, por su parte, tiene pobres resultados en lo relativo al sector agrícola que, sin embargo, representa aproximadamente la mitad de la fuerza laboral del país (IFAD, 2011). Aunque Ghana ha logrado avances significativos en la lucha contra la malnutrición infantil y podría proveer alimentos al África Occidental, su producción sigue siendo muy baja e ineficiente (FAO Statistics Division, 2013). Los motivos de ese bajo rendimiento son diversos (FAO y Gobierno de Ghana, 2013). En primer lugar, el trabajo agrícola tiene poco prestigio y los jóvenes ghaneses con formación buscan empleos de oficina. En segundo lugar, la tecnología y la inversión se concentran en la producción iniciada por empresas extranjeras en bienes de exportación no elaborados (sobre todo, piña y cacao). Mientras tanto, no ha habido una inversión similar en la producción de alimentos para el consumo interno y las herramientas de mango corto están todavía muy extendidas. En tercer lugar, con la apertura del mercado de Ghana, tanto a nivel mundial como con el resto del África Occidental, las importaciones baratas han dominado el mercado de los alimentos básicos como el arroz o el pollo. En cuarto lugar, el uso de la tecnología para superar un clima adverso para tropicalizar la ganadería ha sido insuficiente. En quinto y último lugar, la distribución y la propiedad de la tierra se fundamentan en gran medida en leyes tribales; los consecuentes litigios por la propiedad obstaculizan las inversiones en irrigación y conservación de la tierra, y refuerzan la estructura minifundista.

La industrialización por sustitución de las importaciones fue en gran parte abandonada en los años ochenta y noventa, cuando Ghana tomó una senda pragmática de liberalización económica con esperanzas de impulsar el comercio y la inversión, así como su posición entre los países occidentales. Como consecuencia de la creciente importación de semillas, forraje y alimentos, el sector agrícola local decayó; no se aplicaron subsidios ni otras políticas proteccionistas. El caso del arroz –alimento básico fundamental– ilustra muy bien lo que ocurrió: en 2009, Ghana importó arroz por valor de 250 millones de dólares, en parte proveniente de la sobreproducción de Estados Unidos y Asia o de existencias que habían sobrepasado la fecha de caducidad (FAO Statistics Division, 2013); si bien las condiciones para la producción de arroz en Ghana eran favorables, el *dumping* socavó la producción nacional. Además, los agricultores locales tuvieron que adaptarse a los cambios en las preferencias de los consumidores, ya que el arroz importado

era a menudo de variedades aromáticas de menor rendimiento que el arroz de grano largo común. Este tipo de experiencias han contribuido al debate sobre las alternativas y las ventajas potenciales de la cooperación Sur-Sur con Ghana. Brasil, en ese momento, podía responder a ese descontento ofreciendo tecnologías en agricultura tropical, desafiando el dominio de Occidente en las negociaciones mundiales y aludiendo al papel de la sustitución de las importaciones en su propia historia económica.

Brasil describe su estructura agrícola moderna como un modelo que es adecuado para las circunstancias de Ghana en muchos aspectos. Como consecuencia, los actores brasileños ven un gran potencial en el hecho de ayudar a Ghana a superar su estancamiento agrícola¹⁷. Más allá de la idea romántica de que la identidad nacional de Brasil es africana, existen otras similitudes tangibles significativas relacionadas con el clima, así como con las plantas y los alimentos

Como el presupuesto de Brasil disponible para la ayuda al desarrollo no podía competir con las cifras de Occidente o de China, la cooperación técnica basada en el know-how agrícola brasileño parecía una vía relativamente económica de facilitar asistencia a Ghana y establecerse como socio para el desarrollo del Sur.

que viajaron durante la trata de esclavos. Si Brasil, desde su punto de vista, es hoy una potencia agraria, África Occidental debe considerarse una región con al menos cinco décadas de retraso. Al mismo tiempo, la desoladora situación de la seguridad alimentaria y de la industrialización en África recuerda a los brasileños su propia experiencia en períodos per-

cebidos como de subdesarrollo. Ello ha dado como resultado un paternalismo filantrópico que considera que el propio camino es el que está mejor posicionado para ser emulado por África. Los ideales Sur-Sur justifican y dan credibilidad a estas prescripciones, sobre todo cuando los brasileños evocan con humildad errores del pasado con los fertilizantes, o éxitos con el cultivo de los pastos africanos. Esta narrativa construye integridad, pero también el deber de facilitar que África se apropie de las políticas agrícolas del Brasil (Cabral, 2015). El énfasis en la cooperación técnica agrícola también reflejó las limitaciones prácticas y materiales de un país cuyas instituciones y mecanismos todavía tenían que hacer una plena transición entre su papel como receptor de ayuda y su papel como donante. Como el presupuesto de Brasil disponible para la ayuda al desarrollo no podía competir con las cifras de Occidente o de China, los proyectos de in-

17. Entrevistas individuales realizadas a representantes de la EMBRAPA y de sus contrapartes ghanesas en febrero y agosto de 2012, en Accra.

fraestructuras, el apoyo presupuestario y otras iniciativas costosas no estaban a su alcance. No obstante, la cooperación técnica basada en el *know-how* agrícola brasileño parecía una vía relativamente económica de facilitar asistencia a Ghana y establecerse como socio para el desarrollo del Sur.

Los desafíos al implementar los ideales Sur-Sur de Brasil

Los proyectos de cooperación de Brasil apoyan la producción agrícola con la que el país está más familiarizado. Un excelente ejemplo de ello es la obtención de etanol a partir de la caña de azúcar –una industria que Brasil ha liderado a nivel mundial, incluida la adaptación de la combustión en el transporte–. En 2010, el banco de desarrollo estatal BNDES abrió una línea de crédito de 3.500 millones de dólares para refinerías en Mozambique y Ghana (World Bank, 2012). Un objetivo prioritario era implantar la producción y uso de etanol a escala mundial. Curiosamente, Ghana tiene poca capacidad de procesar etanol, de modo que se puede observar un nuevo tipo de ajuste triangular. Brasil inició y promovió la producción de etanol en Ghana para proveer a terceros mercados, en especial a Suecia (SWAC y OECD, 2008). Esta configuración es similar a la relocalización de la producción textil de China en países africanos para aprovechar el acceso libre de aranceles a los mercados europeo y norteamericano. Sin embargo, hay una dimensión adicional importante: este tipo de cooperación Sur-Sur no es un instrumento para recanalizar los lazos comerciales existentes entre el Norte y el Sur (de China a los Estados Unidos vía Lesotho, por ejemplo), sino que la intención de Brasil en este caso es promover en el extranjero sus propias industrias de etanol utilizando un tercer país del Sur como palanca para ampliar el mercado en el Norte. Los socios para el desarrollo de Europa serían proclives a apoyar los productos de importación procesados provenientes de África, lo que a su vez generaría cambios tecnológicos y, por lo tanto, una mayor tasa de absorción de las materias primas en general, lo que eventualmente favorecería las aspiraciones más amplias de Brasil. Así pues, el mercado agrícola de Ghana está integrado en la esfera económica de Brasil de forma subordinada más que cooperativa.

Además, Brasil es un socio ambiguo en relación con la incipiente política de Ghana de lograr la autosuficiencia alimentaria. Si bien algunas empresas brasileñas pueden proporcionar equipos adecuados y otras han participado en la producción local de arroz, anacardos, mandioca y caña de azúcar, varias empresas son también grandes exportadoras hacia Ghana. Por ejemplo, Brasil ha ido adquiriendo una cuota de mercado creciente en el mercado de pollo, un producto de consumo habitual (FAS/USDA, 2013). Penetrar en el mercado africano es un paso lógico para un país maduro desde el punto de vista agroindustrial

como Brasil, pero no concuerda con la identidad de un socio preocupado por la solidaridad y por la cooperación en pie de igualdad con su socio en el desarrollo.

En 2011, Brasil y Ghana firmaron un acuerdo de cooperación técnica, impulsado por Brasil pero que hacía referencia a la estrategia nacional de desarrollo agrícola de Ghana (Patriota y Pierri, 2013). En un contexto de alianzas internacionales, acuerdos de esta índole a menudo fomentan expectativas materiales en el país receptor. Los actores de Ghana implicados, principalmente ministerios y centros de investigación, se han acostumbrado a ganancias materiales derivadas de la ayuda al desarrollo, ya fueran beneficios individuales o presupuestos públicos. Suele ser más fácil movilizar el apoyo popular cuando se pueden redistribuir cuantiosas subvenciones o cuando los resultados son visibles, como en los proyectos de infraestructura que promueven China y Turquía. La construcción de una carretera o de un hospital ofrece un beneficio más directo y tangible que la formación de un puñado de ingenieros agrónomos en Brasil. Por lo tanto, desde el punto de vista de Ghana, la cooperación Sur-Sur con Brasil era menos atractiva y más difícil de *vender* al electorado que los proyectos de cooperación más visibles, de China y otros donantes.

Asimismo, a pesar del discurso de cooperación horizontal y aprendizaje mutuo, hay poca reciprocidad en el diseño de la cooperación. Brasil se arroga el único papel de maestro y el socio ghanés aparece principalmente como receptor. De hecho, los programas no prevén mucha transferencia de conocimiento desde África hacia Brasil, más allá de la experiencia en gestionar proyectos de desarrollo. Sin duda, hay una conexión histórica y ciertas características geográficas comunes entre Brasil y sus socios africanos, pero sus posiciones actuales y sus ambiciones en el orden mundial conllevan intereses económicos y desafíos completamente diferentes que este tipo de cooperación debería abordar. Mientras que las expectativas del socio africano se centran sobre todo en asuntos de ámbito nacional como la reducción de la pobreza, el desempleo y la escasez de divisas, Brasil persigue su expansión económica y política externa para cumplir con su papel de actor del desarrollo a nivel mundial. Es igualmente cuestionable decir que las actividades de Brasil responden a una demanda; Ghana no había sido objeto de consideración por parte de Brasil, ni de los medios de comunicación ni de la élite política y económica del país. Las escasas interacciones económicas existentes, el problema del idioma y la falta de rutas de transporte contribuyeron al escaso conocimiento mutuo. La expansión de la EMBRAPA tuvo que ver, principalmente, con la aspiración global de Brasil y, al mismo tiempo, con el interés en la cooperación al desarrollo triangular de los países occidentales; ello fue en aumento con la participación de Brasil en los foros asociados a los encuentros del G-8 y en las reuniones del G-20 como consecuencia del auge del país suramericano (Cabral *et al.*, 2013). La demanda por parte de África tuvo que ser inducida a posteriori. La fase de entusiasmo inicial de Brasil con respecto

a Ghana y a las oportunidades que esta ofrecía se vio pronto frustrada sobre el terreno. Las ventajas competitivas de Brasil frente a las de otros socios para el desarrollo en términos de dominio técnico agrícola no cayeron en terreno fértil.

El papel de la EMBRAPA como socio para el desarrollo, asimismo, ha padecido incoherencias institucionales. Teniendo en cuenta que el principal objetivo de esta institución es la agricultura doméstica de Brasil, solo se incorporó a los programas de cooperación por una decisión gubernamental de la Administración de Lula. A pesar de la disponibilidad de financiación por parte de terceros, se canceló un programa de formación y de test de tecnología brasileña en Ghana porque la unidad de formación más relevante de la EMBRAPA había sido desmantelada (DFID, 2014). La EMBRAPA es además una institución principalmente técnica y su ideal positivista se basa en fundamentos científicos. De acuerdo con esta visión, la forma de afrontar el hambre sería el uso de la biotecnología; este enfoque dificulta el hecho de abordar aspectos culturales o sociales como los hábitos de nutrición. Además, algunas de las propuestas de la EMBRAPA –como la creación de una industria lechera– parecen haber sido demasiado radicales para Ghana, porque habrían conllevado un giro que hubiera desacreditado los hábitos nutricionales y la política agrícola de Ghana, así como las actividades de otros donantes. Por último, cabe destacar que Brasil presentó a Ghana un panorama confuso. Las ganancias potenciales de sus conocimientos técnicos eran comprensibles, pero requerían esfuerzo y algo más que retórica política por parte de África, pues Ghana debía cofinanciar el establecimiento de la oficina de la EMBRAPA. Más significativo aún, la idea de seguir los pasos de Brasil nunca se acabó de integrar en el concepto de desarrollo de Ghana, y las agencias brasileñas no dispusieron del capital o de la influencia necesaria para inducir tal cambio.

Conclusión

Al igual que otros donantes, Brasil está convencido de poder servir como modelo para el desarrollo, por lo menos en áreas específicas. Así, la agronomía es para la cooperación de Brasil lo que las zonas económicas especiales han sido para China, o la formación profesional para Alemania. No obstante, como ha ilustrado este artículo, incluso dentro de la asistencia Sur-Sur habría divergencias considerables entre lo que los nuevos donantes y los antiguos receptores perciben como beneficioso. Los actores de desarrollo brasileños destinados a África estaban convencidos de que su progreso agrícola podría reproducirse allí. Pero los problemas y la frustración que surgieron al implementar la cooperación

Sur-Sur sobre el terreno tendieron a atribuir culpabilidades en dos direcciones: los altos presupuestos de los donantes occidentales, por un lado, y la ignorancia y la heteronomía de las élites locales¹⁸, por otro.

Sin embargo, la constelación de la ayuda al desarrollo está cambiando rápidamente para Ghana. El país está a punto de convertirse en un país de renta media, un espaldarazo que obligará a los donantes del CAD a atenuar sus actividades bilaterales. Esto podría tener dos consecuencias positivas para la relación entre Brasil y Ghana. La primera, que la canalización de la ayuda al desarrollo de Occidente mediante configuraciones triangulares que incluyan a Brasil será incluso más habitual, al ser una de las pocas oportunidades de mantener el enlace con Ghana (aparte de las oficinas centrales regionales y de los proyectos regionales)¹⁹. La segunda, que la cooperación técnica y el desarrollo para la reducción de brechas se volverán más relevantes para Ghana tras la reducción de las rentas del desarrollo.

Teniendo en cuenta los problemas que tuvo Brasil para competir con los grandes bolsillos de otros donantes emergentes como China, la cooperación de Brasil –ahora incluso menos generosa financieramente– tendrá dificultades para suscitar el interés de Ghana.

Como consecuencia, Brasil estaría en mejores condiciones para proporcionar conocimiento y orientación en esta nueva fase del desarrollo de Ghana.

Pero la profunda crisis financiera y económica en Brasil desde 2014 hace que el escenario contrario, de retracción, sea el más plausible. Las

severas restricciones presupuestarias debidas a la recesión económica forzaron a Dilma Rousseff a modificar drásticamente el enfoque de la cooperación Sur-Sur de Brasil. Además de su intento previo de establecer asociaciones más rentables que generaran mayores beneficios económicos para el país, se vio obligada a recortar todavía más los ya limitados fondos para la cooperación Sur-Sur brasileña. Esta tendencia se mantendrá durante la presidencia de Michel Temer, que aboga por priorizar los vínculos Norte-Sur. Teniendo en cuenta los problemas que tuvo Brasil para competir con los grandes bolsillos de otros donantes emergentes como China, la cooperación de Brasil –ahora incluso menos generosa financieramente– tendrá dificultades para suscitar el interés de Ghana. Además, su precaria situación económica está dando una nueva imagen de Brasil a las élites africanas, quienes hasta ahora veían el país como un modelo de desarrollo exitoso.

18. Entrevistas individuales a los dos jefes de la oficina de EMBRAPA en África, realizadas en febrero y agosto de 2012, en Accra.

19. Véase por ejemplo la cooperación entre el Reino Unido y Brasil en África (DFID, 2015).

Ante este contexto –las dificultades de Brasil para establecerse como uno de los principales socios para el desarrollo de Ghana, así como su reducida capacidad para mantener su cooperación Sur-Sur con el continente africano desde el punto de vista financiero–, Brasil ha empezado a sacar conclusiones de su experiencia con Ghana: se ha retirado del África de habla inglesa y ha redirigido sus esfuerzos de cooperación en establecer zonas de influencia en el África lusófono, donde la afinidad cultural y la historia en común facilitan sus asociaciones Sur-Sur. La oficina de la EMBRAPA en África, que otrora pretendía ser un pilar fundamental del nuevo enfoque de Brasil respecto a África, ha sido discretamente cerrada y funcionará como oficina solo para Ghana, con unas perspectivas futuras más que cuestionables.

Traducción del inglés: Ester Jiménez de Cisneros

Referencias bibliográficas

- ABC-Agência Brasileira de Cooperação. *Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África 2009*. Brasília: ABC, 2010.
- ABC-Agência Brasileira de Cooperação. *Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África 2010*. Brasília: ABC, 2011.
- ABC-Agência Brasileira de Cooperação. «Brazilian Development Cooperation». Presentación del director de la ABC, Fernando José Marroni de Abreu. Konrad Adenauer Foundation, Cadenabbia, Italia, 12 de noviembre de 2012.
- Amanor, Kojo S. y Chichava, Sérgio. «South–South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique». *World Development*, vol. 81, (2016), p. 13-23.
- Brautigam, Deborah. «Chinese Development Aid in China», en: Huisken, Ron (ed.). *Rising China: Power and Reassurance*. Canberra: Australian National University, 2009, p. 203-222.
- Bronzatto, Thiago. «Uma Aventura na África», *Época*, n.º 904 (5 de octubre de 2015).
- Burges, Sean W. «Developing from the South: South-South Cooperation in the Global Development Game». *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol. 1, n.º 2 (2012), p. 225-249.
- Cabral, Lúcia. «Priests, technicians and traders? The discursive politics of Brazil's agricultural cooperation in Mozambique». *Future Agricultures Working Paper*, n.º 110 (2015).

- Cabral, Lúdia; Shankland, Alex; Favareto, Arilson y Costa Vaz, Alcides. «Brazil–Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development». *IDS Bulletin*, vol. 44, n.º 4 (2013), p. 53-68.
- Cabral, Lúdia y Weinstock, Julia. *Brazilian Technical Cooperation for Development. Drivers, Mechanics and Future Prospects*. Londres: Overseas Development Institute, 2010.
- Cheru, Fantu; Modi, Renu y Naidu, Sanusha. «Catalysing an agricultural revolution in Africa: what role for foreign direct investment?», en: Cheru, Fantu y Modi, Renu (eds.). *Agricultural Development and Food Security: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments*. Londres: Zed Books, 2013, p. 15-37.
- Chin, Gregory. «China as a 'net donor': tracking dollars and sense». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, n.º 4 (diciembre de 2012), p. 579-603.
- Chin, Gregory y Quadir, Fahimul. «Introduction: Rising states, rising donors and the global aid regime». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, n.º 4 (diciembre de 2012), p. 493-506.
- Cohen, Mike. «China Exim lends more to Africa than World Bank, Fitch says». *Bloomberg Business*, (diciembre de 2011).
- Dávila, Jerry. *Hotel Trópico: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950-1980*. Durham: Duke University Press, 2010.
- Davis, Steve y Woetzel, Jonathan. «Making the most of Chinese aid to Africa». *McKinsey Quarterly*, (2010) (en línea) <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/making-the-most-of-chinese-aid-to-africa>
- De la Fontaine, Dana. *Neue Dynamiken in der Süd-Süd-Kooperation. Indien, Brasilien und Südafrika als Emerging Donors*. Wiesbaden: Springer, 2013.
- DFID-Department for International Development. «Annual Review of the Africa-Brazil Partnership on Climate-Smart Agriculture and Food Security». *DFID*, Londres (2014) (en línea) http://iati.dfid.gov.uk/iati_documents/4370023.odt
- DFID-Department for International Development. «Annual Review of the Africa-Brazil Partnership on Climate-Smart Agriculture and Food Security». *DFID*, Londres (2015) (en línea) http://iati.dfid.gov.uk/iati_documents/5194955.odt
- FAO Statistics Division. «Ghana agricultural trade». *FAO*, (2013) (en línea) [Fecha de consulta 13.11.2015] <http://faostat.fao.org/desktopdefault.aspx?pageid=342&lang=en&country=81>
- FAO y Gobierno de Ghana. *Country Programming Framework 2013-2016*. Accra: FAO, 2013.
- FAS-Foreign Agricultural Service/ USDA-United States Department of Agriculture. «Ghana Annual Poultry Report». *Global Agricultural Information Network*, GAIN Report n.º 1304 (2013).

- Follér, Maj-Lis. «South-South Cooperation: Brazilian Partnership with Mozambique and the Construction of an AIDS Drug Plant». *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol. 2, n.º 3 (2013), p. 167-191.
- Fosu, Augustin K. «Country Role Models for Development Success: The Ghana Case», en: Fosu, Augustin K. (ed.). *Achieving development success: Strategies and lessons from the developing world*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 265-283.
- Ghana News Agency. «Brazil opens agricultural research office in Accra». *GNA*, 20 de abril de 2008.
- Halper, Stefan. *The Beijing Consensus: How China's authoritarian model will dominate the twenty-first century*. Nueva York: Basic Books, 2010.
- Idun-Arkhurst, Isaac. *Ghana's Relations with China*. China in Africa Report n.º 3. Johannesburgo: South African Institute of International Affairs, 2008.
- IFAD. «Ghana Country Results Brief». *IFAD*, Accra (junio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 13.11.2015] <http://www.ifad.org/governance/replenishment/briefs/ghana.pdf>
- Inoue, Cristina Yumie Aoki y Costa Vaz, Alcides. «Brazil as 'Southern Donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, n.º 4 (2012), p. 507-534.
- Instituto Lula. «25 anos dedicados à transformação social. Histórico e relatório de atividades». *Instituto Lula*, São Paulo (Abril 2015) (en línea) [Fecha de consulta 4.08.2015] <http://www.institutolula.org/relatorios/institutolula2015.pdf>
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada y World Bank. *Bridging the Atlantic. Brazil and Sub-Saharan Africa. South-South Partnering for Growth*. Brasilia y Washington: IPEA, 2011.
- Kim, Jiyoung. «Aid and state transition in Ghana and South Korea». *Third World Quarterly*, vol. 36, n.º 7 (2015), p. 1.333-1.348.
- Kitchen, Nicholas. *Emerging Powers in Africa*. LSE Ideas Special Report. Londres: London School of Economics, 2013.
- Kragelund, Peter. «The return of non-DAC donors to Africa: New Prospects for African Development?». *Development Policy Review*, vol. 26, n.º 5 (2008), p. 555-584.
- Laryea, Emmanuel T. «Implications of the rise of the BRIC countries for Africa», en: Vai Io, Lo y Hiscock, Mary (eds.). *The rise of the BRIC in the global political economy: Changing Paradigms?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014, p. 123-141.
- Lebale, Norbert; Osakwe, Patrick y Nkurunziza, Janvier. *South-south cooperation: Africa and the new forms of development partnership*. Nueva York: United Nations, 2010.

- Macondes, Danilo. «Brazil and Africa. Challenges and Opportunities». *Africa Quarterly*, vol. 51, n.º 3-4 (2011), p. 76-86.
- Manning, Richard. «Will 'emerging donors' change the face of international cooperation?». *Development Policy Review*, vol. 24, n.º 2 (2006), p. 371-385.
- Mawdsley, Emma. *From recipients to donors. Emerging powers and the changing development landscape*. Londres: Zed Books, 2012.
- McKinnon, Ronald I. «China in Africa: The Washington Consensus versus the Beijing Consensus». *International Finance*, vol. 13, n.º 3 (2010), p. 495-506.
- MDIC-Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Exportação 2003-Países e Blocos Econômicos*. Brasília: MDIC, 2015.
- Naim, Moises. «Rogue Aid». *Foreign Policy*, (15 de octubre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta 4.08.2015] <http://foreignpolicy.com/2009/10/15/rogue-aid/>
- Obi, Cyril. «Oiling Neocolonialism and conflict? The implications of China's engagements with African petro-states for peace and development». *China-Africa Knowledge Project/ Social Science Research Council*, (noviembre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta 4.08.2015] <http://china-africa.ssrc.org/wp-content/uploads/2014/12/Obi-Final.pdf>
- Patriota, Thomas y Pierri, Francesco Maria. «Brazil's cooperation in African agricultural development and food security», en: Cheru, Fantu y Modi, Renu (eds.). *Agricultural Development and Food Security: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments*. Londres: Zed Books, 2013, p. 125-144.
- Quadir, Fahimul. «Rising donors and the new narrative of "South-South" cooperation: What prospects for changing the landscape of development assistance programmes?». *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 2 (2013), p. 321-338.
- Quarrey, Peter. *Evaluation Of The Implementation Of The Paris Declaration On Aid Effectiveness: Ghana Country Report*. Accra: OECD, 2011.
- Rossi, Amanda. «Projetos do Brasil ajudam Países Africanos, mas enfrentam Dificuldades». *Estadão* (30 de octubre de 2013a) (en línea) <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,projetos-do-brasil-ajudam-paises-africanos-mas-enfrentam-dificuldades,1091357>
- Rossi, Amanda. «Depois de 10 anos, fábrica de remédios contra Aids começa a produzir na África». *Estadão* (2 de noviembre de 2013b) (en línea) <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,depois-de-10-anos-fabrica-de-remedios-contr-aids-comeca-a-produzir-na-africa,1092215>
- Russo, Giuliano; De Oliveira, Lícia; Shankland, Alex y Siteo, Tânia. «On the margins of aid orthodoxy: The Brazil-Mozambique collaboration to produce essential medicines in Africa». *Globalization and Health*, vol. 10, n.º 70 (2014), p. 1-8.
- Stolte, Christina. «Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?». *Chatham House Briefing Paper* (noviembre de 2012).

- Stolte, Christina. «Brazil in Africa». *Harvard International Review*, vol. 34, n.º 4 (primavera de 2013), p. 63-67.
- Stolte, Christina. «Brazil's South-South cooperation with Africa 2003-2013. A decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighbourhood». *CEBRI Artigos*, vol. 2, n.º 9 (2014).
- Stolte, Christina. *Brazil's Africa Strategy. Role conception and drive for international status*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2015.
- SWAC-Sahel and West Africa Club y OECD. «Green Fuels for Development? Improving Policy Coherence in West Africa». *SWAC/ OECD*, Briefing Note n.º 2 (2008).
- The Economist. «Brazil's Foreign-Aid Programme: Speak softly and carry a blank cheque». *The Economist*, (15 de julio de 2010) (en línea) <http://www.economist.com/node/16592455>
- White, Howard y Dijkstra, Geske. *Programme aid and development: Beyond conditionality*. Londres y Nueva York: Routledge, 2003.
- Woods, Ngaire. «Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance». *International Affairs*, vol. 84, n.º 6 (2008), p. 1.205-1.221.
- World Bank. *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa – South-South partnering for growth*. Washington, DC: World Bank, 2012.
- World Bank. «Net official development assistance and official aid received, 2015». *World Bank - World Development Indicators*, (2015), (en línea) [Fecha de consulta 04.08.2015] <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>

AMERICALATINAHOY



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Vol. 73, agosto de 2016

Todos los artículos de América Latina Hoy están disponibles a texto completo en:

www.americalatinahoj.es

América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos:

SCOPUS, Francis, Fuente Académica, Hispanic American Periodical Index –HAPI-, International Bibliography of Social Science –IBSS-, International Political Science Abstracts –IPSA-, PAIS INTERNATIONAL, Periodical Index Online, Political Science Complete, Social Services Abstract, Sociological Abstracts, VLEX, Worldwide Political Science Abstracts –WPSA-, Directory of Open Access Journals –DOAJ-, Catálogo LATINDEX, Difusión y Calidad Editorial –DICE-, CIRC, CARHUS, Dialnet, ISOC, ANEP, RESH, MIAR, RedALyC. Cuenta con el sello de calidad de la FECYT.

ANÁLISIS DE REDES

Enredando a las elites empresariales en América Latina: análisis de redes de *interlocking directorates* y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil, por Julián CÁRDENAS

Redes de cooperación legislativa a nivel subnacional. Análisis de los casos de Río Negro y Santa Fe, por Cecilia GRACIELA RODRÍGUEZ

Políticos sin fronteras. redes transnacionales, partidos políticos y democratización en América Latina, por Fernando PEDROSA

Sistema de innovación de la salud: redes en Rio grande do Sul / Brasil, por Ana Lúcia TATSCH, Janaina Ruffoni y Marisa dos Reis A. Botelho

Patrones de interacción y grupos de discusión política en las redes personales de jóvenes colombianos, por Ignacio RAMOS-VIDAL, Belkis Castro y Jorge Palacio

VARIA

Los determinantes económicos de la delincuencia: Santiago de Chile 2001-2009, por Ángel Luis GONZÁLEZ ESTEBAN

NOTICIAS DE LIBROS

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ, Antonio ALJO JAIME, Asbel BOHIGUES, Emerson U. CERVI, Mélyny BARRAGÁN, Myriam FERNÁNDEZ NEVADO, Daniela Ivette MARTÍNEZ ROSALES, Martín CUESTA, Guillermo MIRA DELLI-ZOTTI, Patricia PINTA SIERRA, Carlos ENRIQUE GUZMÁN MENDOZA, Fernando GUTIERREZ CHICO



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

Ediciones Universidad
Salamanca



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL