



Iconos. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1390-1249

revistaiconos@flacso.org.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Goulet, Frédéric; Gabas, Jean-Jacques; Sabourin, Eric
La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas
Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 47, septiembre, 2013, pp. 87-100
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50928911006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas

Brazilian and Chinese Cooperation in African Agriculture. A Practice-based Study.

Frédéric Goulet

Investigador del CIRAD, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia. Laboratorio Internacional Agriterris, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina.

Correo electrónico: frederic.goulet@cirad.fr

Jean-Jacques Gabas

Investigador del CIRAD, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia.

Correo electrónico: jean-jacques.gabas@cirad.fr

Eric Sabourin

Investigador del CIRAD, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia.

Centro de Desarrollo Sostenible, Universidad de Brasilia, Brasil

Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

Fecha de recepción: febrero 2013

Fecha de aceptación: junio 2013

87

Resumen

En el presente artículo analizamos las prácticas de cooperación brasileñas y chinas enfocadas en el sector agrícola en África. Mientras una gran parte de la investigación sobre estos actores emergentes analiza su participación desde un punto de vista basado en las relaciones internacionales, aquí desarrollamos un análisis fundado en la práctica, lo que involucra la observación etnográfica de proyectos e instituciones de cooperación. Primero, mostramos que, aunque su retórica insiste en la ruptura con las prácticas de la cooperación postcolonial y sus “motivaciones económicas”, los programas nacionales de China y Brasil están estrechamente vinculados a intereses comerciales e industriales. Segundo, evidenciamos que, particularmente para Brasil, la profesionalización de actividades de cooperación sigue siendo un reto para la cooperación Sur-Sur.

Descriptores: cooperación Sur-Sur, Brasil, China, África, agricultura.

Abstract

In this article we analyze Brazilian and Chinese practices in terms of cooperation in Africa, focusing on the agricultural sector. While a great deal of work has analyzed the engagement of these emerging players from an international relations viewpoint, we develop a practice based analysis, involving the ethnographic observation of cooperation projects and institutions. Firstly we show that, although justification rhetoric insists on a break with post-colonial and “economically motivated” cooperation, the national programs of China and Brazil are closely linked to commercial and industrial interests. Secondly we show, particularly for Brazil, that the professionalization of cooperation activities remains a major challenge for South-South cooperation.

Key words: South-South Cooperation, Brazil, China, Africa, Agriculture.



Durante los últimos diez años, aproximadamente, los países emergentes han crecido en su importancia entre los donantes y operadores en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. Este es el caso del sector agrícola africano, en particular, donde países como China y Brasil se han transformado en figuras importantes en la cooperación Sur-Sur (refiérase a la definición de cooperación Sur-Sur abajo). Varias publicaciones han analizado la expansión de ese tipo de cooperación con un enfoque centrado en el rol de la asistencia para el desarrollo en las políticas internacionales de los países emergentes, sean de China (Alden, 2007; Brautigam y Xiaoyang, 2009; Gabas y Chaponnière, 2012) o de Brasil (Lafargue, 2008; Cabral y Weinstock, 2010). La cooperación Sur-Sur está atrayendo creciente interés por parte de los observadores y participantes tradicionales en la cooperación internacional, especialmente en el sector agrícola (Perch, Bradley, 2012). Sin embargo, la mayoría de los trabajos han involucrado un análisis de las relaciones internacionales. Existe poca documentación sobre la implementación actual de esta cooperación; por ejemplo, sobre proyectos de desarrollo en el campo en África o en los países emergentes a través de los cambios institucionales que acompañan tales acciones.

Este artículo pretende contribuir al análisis empírico de estas dinámicas a través de la presentación de los resultados de una investigación realizada en 2011 y 2012 en Brasil, África Occidental y Mozambique¹. Inicialmente, describiremos los contextos institucionales e históricos de la cooperación desarrollada por Brasil y China en África. Luego, resaltaremos tres elementos que proveen la estructura para los sistemas observados y la correspondiente convergencia o divergencia de las acciones realizadas por Brasil y China. En aras de la claridad, primero, consideraremos el contexto axiológico en el cual se realizan estas acciones, tanto como la identidad que los inversores y las instituciones involucradas construyen para ellas mismas. Por ejemplo, destacamos las demandas recurrentes en pos de relaciones horizontales, para lograr una ruptura de la cooperación “tradicional” y, a la vez, la importancia de una visión sobre el desarrollo que incluya la transferencia tecnológica. Luego, demostraremos cómo esta visión del desarrollo “centrada en la tecnología” se expresa en acciones donde la iniciativa pública está estrechamente vinculada con la de negocios privados chinos y brasileños. Finalmente, resaltaremos las dinámicas de aprendizaje con las cuales está comprometido el personal de los proyectos, sea en el campo en África o dentro

1 Estudio financiado conjuntamente por la Agence Française de Développement (AFD) y el Cirad (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement). Los resultados presentados corresponden a aproximadamente cuarenta entrevistas semi-estructuradas realizados en Senegal, Ghana, Benín, Mozambique y Brasil, a inversores involucrados en los sistemas de cooperación chinos y brasileños; en Brasil, a funcionarios nacionales e internacionales, funcionarios superiores de organizaciones de investigación, académicos y diplomáticos; en África, a técnicos e investigadores chinos, brasileños o africanos, diplomáticos, funcionarios, representantes de asociaciones agrícolas profesionales, personal de las organizaciones de cooperación internacionales (AFD, Cirad, Usaid, JICA, etc.) u organizaciones regionales como Unión Económica y Monetaria del África Occidental (WAEMU por sus siglas en inglés). Los autores agradecen a Clara Arnaud, Jimena Duran, Sergio Chichava y Bernard Mallet por su ayuda con el levantamiento de información.

de las instituciones encargadas de las políticas de cooperación. En el caso brasileño, específicamente, demostramos que la transición en marcha a través de la cual Brasil se está convirtiendo de país receptor de asistencia en país que brinda asistencia es un proceso que depende no solamente del aprendizaje práctico de los funcionarios, sino también de las transformaciones organizacionales e identitarias dentro de las propias organizaciones de cooperación (ABC) y de investigación agrícola (Embrapa)².

Trayectorias, valores y fundamentos de la cooperación Sur-Sur

Evolución reciente de la cooperación de China y Brasil con África

La cooperación china y brasileña con los países del continente africano se ha intensificado en los últimos años y está basada en relaciones preexistentes relativamente cercanas. Pese a que China y Brasil han firmado varios acuerdos bilaterales de cooperación desde la independencia de los países africanos, la denominada cooperación Sur-Sur ha crecido en su importancia para estos dos grandes países emergentes en términos de sus relaciones con África.

China oficialmente aumentó su ayuda al desarrollo en África en 2000 con la fundación del Foro para la Cooperación entre China y África (Focac por sus siglas en inglés), que está diseñado para organizar y mejorar las actividades de cooperación chino-africanas³. Esta definición de ayuda difiere de la definición del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). De hecho, las autoridades chinas quieren evitar el uso de la palabra “ayuda” y prefieren el término “cooperación”, lo cual también incluye comercio, inversión y proyectos de desarrollo. El último informe publicado por la Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica (Caitec por sus siglas en inglés, 2012) presenta los principales proyectos implementados en África en diferentes sectores, la estructura de comercio externo entre China y África y las inversiones en África. No existe información financiera sobre la ayuda al desarrollo, sino indicadores de resultados: número de calles construidas en kilómetros, de edificios construidos en diferentes países, etc. Una estimación de la cantidad total de asistencia –incluidas las cancelaciones de deudas, becas y préstamos en condiciones concesionarias– en 2011 suma alrededor de 4 000 millones de dólares estadouniden-

2 Agencia Brasileira de Cooperação (ABC) y Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

3 La cooperación china con África empezó originalmente en 1956 y se prolongó durante los años sesenta, cuando el país buscaba contrarrestar las iniciativas taiwanesas en África. La cooperación tomó la forma de apoyo para el desarrollo de granjas estatales en varios países. China continuó otorgando este tipo de apoyo durante los años setenta y ochenta e intentó diversificar sus acciones a través de la provisión de técnicos, capacitación profesional y proyectos de desarrollo en infraestructura. En los años ochenta y noventa China empezó a promover inversión privada y nacional paraestatal en África. Este tipo de cooperación sigue siendo muy relevante entre las formas actuales de cooperación china en África.

ses (Gabas, Chaponnière, 2012). En 2000, la cantidad de asistencia era de menos de 500 millones de dólares, con la nueva administración de gobierno en China se prevé que la cantidad de asistencia tienda a aumentar en el corto plazo. Los principales sectores que se benefician de esa asistencia son los de agricultura, infraestructura, educación y salud; sin embargo, las acciones involucradas son muy diversas: cooperación financiera, principalmente préstamos con tasa de interés preferencial a los gobiernos, cooperación en capacitación académica y profesional o cooperación técnica, especialmente agrícola. Las inversiones de empresas chinas forman una parte esencial de su presencia; de hecho, empresas estatales, parapúblicas, nacionales o provinciales reciben incentivos financieros cuando invierten en África. La inversión de empresas privadas es importante también y cuenta con una diversidad de actores –desde empresas multinacionales hasta empresarios que migran a África a través de redes familiares o comunitarias–.

Por otro parte, la expansión de la cooperación brasileña en África es más reciente, empezó a mediados de la primera década del 2000. Después de la elección del presidente Lula, esta iniciativa se hizo parte de la estrategia brasileña para obtener reconocimiento dentro del ámbito internacional, por ejemplo, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴. En términos reales, el presupuesto brasileño para cooperación técnica creció de algo menos de 30 millones de reales brasileños a casi 100 millones entre 2005 y 2009 (Ipea, 2010). De manera similar, entre 2003 y 2009 el número de proyectos técnicos de cooperación dirigidos por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) creció de unos 20 proyectos a más de 400 (ABC, 2010). La agricultura mantiene una posición importante en esta cooperación, sobre todo por la demanda africana, la misma que es estimulada por el éxito de Brasil en el ámbito internacional, sea en agricultura familiar o agroindustria, políticas de reducción de la pobreza en áreas rurales o agrocombustibles⁵. El hito más importante de esta cooperación agrícola fue la cumbre organizada en Brasil en 2010 denominada Diálogo Brasil/África sobre Agricultura y Seguridad Alimenticia, a la cual se invitó a todas las autoridades nacionales, regionales e internacionales africanas. La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Embrapa (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria) son los principales organismos de cooperación en este campo.

4 Es importante recalcar que el aumento reciente de cooperación con África ha sido facilitado por las relaciones cercanas que Brasil ha desarrollado con países africanos durante las últimas tres décadas, lo mismo se aplica a China. Estas relaciones prolongadas obviamente nacen de una cercanía cultural fuerte que existe entre Brasil y África –una gran parte de la población brasileña es de origen africano–; adicionalmente, hay un vínculo lingüístico con países de habla portuguesa (Peixoto, 1983). Sin embargo, se puede considerar esta iniciativa reciente como el tercer período de acercamiento entre Brasil y África (Hirst, 2010), precedido por un primer período en los años sesenta, el cual fue impulsado por el desarrollo de una política exterior brasileña independiente en el contexto del Movimiento de Países no Alineados. El segundo período (años setenta hasta 2002) fue caracterizado por un acercamiento con Estados Unidos, la ruptura con la política exterior portuguesa y el apoyo de independencia luso-africano.

5 Otros productores agrícolas importantes en América del Sur, como Argentina, también llaman la atención de países africanos, lo que ha resultado en el desarrollo de proyectos de cooperación (Goulet, Sabourin, 2012).

Valores y justificaciones de las iniciativas chinas y brasileñas de cooperación Sur-Sur

China y Brasil consideran su cooperación con los países africanos desde una perspectiva de cooperación Sur-Sur. En esta perspectiva, que toma como fuentes la Conferencia de Bandung (1955) y el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), la cooperación Sur-Sur es entendida como una relación cooperativa entre dos países no industrializados con el motivo de compartir sus respectivas ventajas y éxitos para facilitar su desarrollo. Según la Oficina Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), esta relación depende de “el intercambio de conocimiento y experiencia, capacitación, transferencia de tecnología, cooperación financiera y monetaria, y contribuciones en especie”⁶. Se puede realizar cooperación Sur-Sur a partir de una cooperación triangular que incluye a un tercer país, el cual generalmente es industrializado (EEUU, El Reino Unido, Japón, Francia, etc.).

El levantamiento de información evidencia que los actores chinos y brasileños están vinculados por la expresión de su compromiso con la cooperación Sur-Sur. De hecho, la justificación de sus acciones está fundamentada en el nivel cívico (Boltanski y Thévenot, 2006), donde el concepto estructurador es la horizontalidad: se trata de operar al mismo nivel con los países socios y no desde una posición de dominio económico, cultural o simbólico. El término “cooperación tradicional”, que hace referencia a las antiguas potencias coloniales es, por tanto, representado como la antítesis de la definición de cooperación propuesta por China y Brasil. De este modo, la identidad de la cooperación china y brasileña está construida en función de lo que se trata de evitar –la cooperación utilitarista de las antiguas potencias coloniales – tanto como en relación con sus características y cohesión específicas⁷.

91

Desde esta perspectiva, para China y Brasil, la cooperación sería simplemente una cuestión de intercambio de experiencias para el beneficio de los pueblos involucrados, sin intereses lucrativos o comerciales. Un funcionario de alto nivel de la Agencia Brasileña de Cooperación describió la cooperación de su país como “pura”, prefiriendo el concepto de “cooperación” al desarrollo que el de “ayuda para el desarrollo”. En el campo, un representante de la Embrapa en África señaló que: “La cooperación técnica involucra expertos locales y expertos brasileños trabajando juntos. Al definir un proyecto, las necesidades del gobierno local son prioritarias porque los intereses de Brasil son los mismos del gobierno local”. Es decir, es una cuestión de trabajar “en función de la demanda y no en función de la oferta”, según señaló otro miembro del personal de la Embrapa. Esta retórica de distanciarse de lo que se considera el antiguo

6 Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. “What is South-South Cooperation”. Disponible en http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html

7 Ver Dubar (1991) y su sociología de las identidades, donde se resalta que la construcción de identidades depende del reconocimiento de características similares entre los individuos de un grupo social tanto como en la identificación de las características que los diferencia de otros individuos o grupos sociales.

modelo de cooperación es el núcleo de los programas de capacitación propuestos a los socios africanos, especialmente por la Unilab⁸. Un profesor señaló, por ejemplo, que el proyecto de la universidad proviene de una “propuesta política y educacional” que se distingue de la “instrucción autoritaria [...] pues] no capacitamos a agrónomos para que vuelvan y trabajen como en los setentas u ochentas”. Los métodos de enseñanza aplicados también son distintos a los convencionales entre profesor y estudiante. Asimismo, el contenido de la capacitación es presentado con énfasis en la agroecología, la cual se basa en sistemas naturales como alternativa a la agricultura intensiva y el dominio de la naturaleza. De esta manera, las relaciones horizontales, sean entre países, entre profesores y estudiantes o entre la sociedad y la naturaleza conforman un aspecto transversal y estructurador del ideal propuesto para la cooperación Sur-Sur.

Los funcionarios brasileños y chinos hacen hincapié en el propósito de intervenir sobre todo en apoyo a los países africanos, estableciendo una clara distancia con la cooperación Norte-Sur, cargada de una herencia colonial e intereses económicos. Sin embargo, mientras frecuentemente se minimiza el tema económico dentro de los intereses expresados por China y Brasil, sí se lo incluye en el discurso y contenido de los programas que implementan. Los intereses comerciales y empresariales, tanto brasileños como chinos, se encuentran extremadamente presentes en la práctica a través de acuerdos entre las políticas públicas de cooperación y las operaciones de negocio privado, muchas veces por razones similares, por ejemplo, una visión de desarrollo agrícola fundado en la transferencia tecnológica, como veremos a continuación.

92

Relaciones público-privadas e intereses comerciales

Si bien las relaciones horizontales siguen siendo lo esencial en el discurso, los interesados en la cooperación china demuestran una posición descarada en términos de los intereses económicos chinos en África. Una fuerte lógica de beneficios para todos (*ganar-ganar*) prevalece en todas las acciones emprendidas, particularmente en el estímulo de las empresas chinas para invertir en África. Sin embargo, más allá de las iniciativas privadas, las propias iniciativas públicas están directamente vinculadas con entidades privadas. Por ejemplo, cuando el Focac fue fundado en 2000, China se comprometió a instalar veinte centros de demostración de tecnología agrícola para facilitar la transferencia de los métodos de producción china, maquinaria o materiales de siembra. Catorce de los veinte centros de demostración han sido construidos en todo el continente en función de una lógica bien establecida de asociaciones públi-

8 La Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira propone capacitación en agricultura tropical y desarrollo para socios de lengua portuguesa, particularmente socios africanos. La Unilab está situada en la región semiárida del nordeste brasileño, específicamente en el pueblo de Redenção, el primer pueblo que –detalle particularmente simbólico– abolió la esclavitud en ese país.

co-privadas. El centro de demostración está financiado con fondos estatales chinos, pero gestionado directamente por una empresa privada china. La empresa trae técnicos de China y maneja el enlace con productores y técnicos locales. En dos de los centros investigados, el uno dedicado a productos hortícolas (Senegal) y el otro al cultivo de arroz (Mozambique), la cooperación chino-africana estuvo ocasionalmente marcada por incidentes que resultaron en críticas a las intenciones de los chinos por parte de sus socios locales. En uno de los centros las pruebas experimentales realizadas tomaron un aspecto puramente lucrativo en el que los trabajadores locales fueron reclutados y vendían los cultivos en los mercados locales para el beneficio de la empresa que maneja el centro. En el otro centro muchas veces no se realizó la capacitación prometida a los productores o éstos tuvieron que pagar por ella. Estas interconexiones público-privadas participan de una orientación de la cooperación china mucho más general, que apuesta a la inversión privada china en África. Esta inversión genera empleo local y por ende puede contribuir de una manera eficaz al desarrollo de los países receptores. En Ghana, donde las actividades chinas ya no ponen en práctica este tipo de acciones, un funcionario de la embajada china destacó que las actividades chinas habían entrado en una verdadera fase de cooperación que beneficia a los dos países.

Las empresas brasileñas están involucradas de manera menos directa en la implementación de proyectos de cooperación que sus contrapartes chinas; de hecho, las empresas brasileñas establecidas en África se dedican sobre todo a la construcción y minería. No existe una afluencia migratoria micro-empresarial⁹. De hecho, expatriados brasileños de la Embrapa (en Ghana, Senegal, Mozambique) se encargan de la gestión de proyectos en el campo con el respaldo de los servicios de cooperación de las embajadas. No obstante, las entidades privadas mantienen una posición importante en los programas de cooperación técnica que toman un carácter relativamente original, por ejemplo, el programa *Mais Alimentos Africa*, que surgió de una propuesta enunciada a países africanos por el presidente Lula durante el Diálogo Brasil-África en 2010; se trata de una adaptación dirigida a África del programa *Mais Alimentos* (Más Alimentos) iniciado en Brasil en 2008. Este es un programa de apoyo para la agricultura familiar, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)¹⁰ y financiado por el Pronaf (Programa Nacional para el Fortalecimiento de Agricultura Familiar), con una vocación técnica que apoya la mecanización agrícola. El programa ofrece soluciones financieras a agricultores familiares para invertir en maquinaria para tracción, siembra, cultivo y procesamiento. Como respuesta a la propuesta del

9 Sin embargo, las autoridades brasileñas actualmente fomentan la inversión de sus empresas en África. El Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) organizó un evento en Río de Janeiro en mayo de 2012 para generar el interés de inversionistas y empresarios brasileños en los mercados africanos.

10 Dentro del panorama de las organizaciones agrícolas brasileñas, el MDA es el ministerio encargado de asuntos relacionados con la agricultura familiar a diferencia del MAPA, Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, encargado de la agricultura empresarial y la ganadería.

presidente Lula, el MDA desarrolló el programa *Mais Alimentos África* desde 2011. Los primeros países beneficiarios fueron Ghana y Mozambique. El programa recibe fondos de la Camara de Comercio Exterior, (640 millones de dólares estadounidenses entre 2011-2012) y de la Camara de Comercio Exterior Brasileña. Sin duda, este programa representa un reto importante para los agricultores africanos. Sin embargo, también es un reto para la industria de maquinaria agrícola brasileña, cuyos productos se ofrecen de manera exclusiva a través de estos programas en los países africanos. En este sentido, el programa *Mais Alimentos África* ilustra un aspecto importante de la cooperación brasileña: la asistencia al desarrollo que ofrece Brasil tiene condiciones, a diferencia, por ejemplo, de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por esta razón las acciones de Brasil son criticadas a veces por los actores más tradicionales de la cooperación internacional; por ejemplo, un funcionario de cooperación francesa en Senegal menciona: "Esta no es cooperación científica, es transferencia de tecnología: la meta de la Embrapa es vender su tecnología". En respuesta, el personal de la Embrapa en África defendió sus intenciones, enfatizando nuevamente el carácter altruista de sus acciones para el beneficio de los africanos. Con respeto a lo último, no son las acciones de la Embrapa las que generan críticas o preocupaciones, sino las de ciertos socios privados involucrados en los proyectos de la Embrapa. Particularmente, este es el caso, en el norte de Mozambique, para el proyecto ProSavana,¹¹ donde productores de soya del estado de Mato Grosso buscan invertir en la producción de soya con fines de exportación. Estas perspectivas han fomentado rumores en la prensa local sobre las intenciones neocoloniales de Brasil, similares a las críticas normalmente dirigida a China. Mientras los rumores normalmente no provocan problemas, estos eventos muestran otro aspecto de la cooperación tecnológica agrícola que tanto Brasil como China están desarrollando: el apoyo técnico para agricultura a gran escala con fines de exportación, la cual está en plena expansión, siendo su centro los cultivos de soya, un área en la que Brasil tiene mucha experticia. La experticia técnica y los modelos de desarrollo propuestos por los grandes países emergentes y que interesan a los países africanos no consisten únicamente en agricultura familiar, sino que también incluyen una agricultura más intensiva que puede atraer inversionistas extranjeros o proveer ganancias a corto plazo para sus estados. La doble naturaleza de agricultura en estos países emergentes, desde la producción hasta la investigación y los sistemas de desarrollo, hace que sean de interés particular al continente africano.

11 Este proyecto en el norte de Mozambique apoya cultivos comerciales y cultivos alimentarios y es gestionado a través de un acuerdo triangular entre Brasil (ABC y Embrapa) y Japón (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA por sus siglas en inglés), fundado en la experiencia adquirida desde los años setenta en adelante en la ecorregión del Cerrado brasileño de intensificación agrícola en zonas de sabana.

Del campo a las instituciones: el aprendizaje de la cooperación a través de la práctica

Aunque se valora la competencia de Brasil y China en el campo de la agricultura, estos países enfrentan desafíos importantes al momento de adelantar nuevas habilidades para la gestión de la ayuda al desarrollo y la implementación de la cooperación.

Presencia en el campo: prácticas contrastantes y diferencias culturales

Para el caso Chino, el ejemplo de los centros de demostración agrícolas muestra la gestión relativamente comunitaria, donde la integración de los funcionarios chinos a las sociedades locales es muy limitada. De hecho, los técnicos vienen de China por un periodo de dos años y viven aparte, en una residencia en el centro mismo del área experimental. Normalmente vienen de la misma provincia, lo cual facilita su convivencia, de ahí que las relaciones laborales y la integración social con sus socios africanos no se llegue a concretar, como menciona un socio senegalés: “No es fácil trabajar con ellos, no son agradables y se mantienen aislados. Muy rara vez comemos juntos y nunca dura más de quince minutos; pasan todo su tiempo libre frente a sus computadores en sus habitaciones”. Esta integración difícil se contrasta con la anterior estancia de socios taiwaneses en los centros: “Los aldeanos preferían a los taiwaneses que estuvieron aquí antes de los chinos; venían a la feria de la escuela y se involucraron en la vida comunitaria”. En términos de las relaciones laborales, un joven investigador mozambiqueño dijo: “Los chinos tienen una ética de trabajo muy fuerte, mientras los mozambiqueños tienen una relación diferente con el trabajo. La familia viene primero entre otros intereses. Esta diferencia puede generar relaciones tormentosas entre chinos y mozambiqueños en el lugar de trabajo. Los chinos presionan a los trabajadores mozambiqueños y ellos, en cambio, se quejan de que los están maltratando”.

El caso brasileño es diferente a la situación china debido al tipo de presencia que Brasil ha elegido establecer. De hecho, no existen pequeñas comunidades de trabajadores expatriados, ya que la presencia brasileña se da únicamente a nivel del proyecto a través de representantes de la Embrapa en los tres países (Senegal, Ghana y Mozambique). Estos funcionarios son seleccionados a través de concursos internos y son asignados a países africanos por periodos de corto a mediano plazo en las instituciones agrícolas locales. En este sentido, la mayoría de los pobladores africanos y sus socios consideraron la presencia brasileña como relativamente positiva, tal como indicó un técnico del Ministerio de Ciencias y Tecnología en Mozambique: “Los brasileros siempre son más amistosos y agradables que los otros extranjeros. En cambio, los chinos son difíciles y solo quieren hacer negocio”.

Sea como fuere, el trabajo realizado a través de estos proyectos de cooperación forma parte de una experiencia única, tanto para los brasileños como para los chinos; sin embargo, el personal recibe poca (o ninguna) preparación. Por ejemplo, a los funcionarios de la Embrapa les sorprende el comportamiento a veces oportunista de sus socios africanos, lo que les lleva a descubrir en la práctica la posición dominante, desde una perspectiva económica y simbólica, del país que brinda ayuda para el desarrollo. Uno de ellos comentó: "No es que quieren aprender sino obtener el máximo de fondos. No esperaba esto cuando llegué". Entrevistas individuales con los funcionarios del MDA también revelan en qué medida enfrentan otros retos importantes en términos de lecciones sobre la alteridad y las distancias culturales. Por ejemplo, algunos miembros del personal expresaron su asombro cuando llegaron a África y vieron que los agricultores labran la tierra e incluso fomentan esta práctica al nivel local, mientras en Brasil las técnicas de cero labranza de tierras son la norma. También hablan de la brecha que sienten con países como Ghana o Kenia, donde el sistema de apoyo a productores ha sido completamente privatizado y donde éstos son identificados como "clientes" por los servicios locales, mientras en Brasil el Estado es ubicuo en su apoyo a la agricultura familiar hasta el punto de ser considerado demasiado paternalista en algunos casos. La diferencia cultural también se hace evidente respecto a lo que constituye una categoría tal como la agricultura familiar, en tanto las realidades brasileña y africana son diferentes.

Para funcionarios chinos, las diferencias también están muy presentes y a veces generan serias tensiones. La gerente de una fábrica de azúcar en Benín, por ejemplo, habló de su consternación y la falta de reconocimiento que siente a nivel local:

Benín ha sido mi primera experiencia en África y me ha sorprendido, es diferente a lo que imaginaba. [...] El problema más grande aquí son las huelgas. [...] El sistema de leyes laborales es muy restrictivo y está basado en el modelo francés. Hemos hecho un gran esfuerzo para entender las leyes laborales, traduciéndolas para el personal chino que no habla francés. Cuando hay huelgas, pedimos que el gobierno intervenga pero no quieren hacer nada. Nos dicen que tenemos que negociar. Cada vez, tenemos que recuperar las pérdidas y aumentar los salarios. Es muy difícil trabajar aquí para nosotros.

Cambios institucionales en marcha en Brasil

Mientras el aprendizaje sobre cooperación internacional requiere la adquisición individual de capacidades relacionadas con el trabajo de campo, también toma lugar dentro de las mismas organizaciones públicas de cooperación y en su arquitectura organizacional. En este sentido, el caso de Brasil es ilustrador porque demuestra cómo

un país y su sistema administrativo están evolucionando gradualmente de receptores de asistencia a proveedores de asistencia.

Por casi diez años, la ABC y la Embrapa han llevado adelante debates importantes sobre su organización interna y sus identidades. En primer lugar, la ABC necesita lidiar con la internacionalización de sus actividades. De hecho, la agencia fue fundada en 1984 a través de una fusión de varias agencias estatales y su rol principal siempre ha sido la gestión de ayuda desde el exterior. Ahora, la ABC continúa con esta gestión, al tiempo que maneja la ayuda que Brasil brinda a otros países, lo cual ha generado problemas con la definición de su carta constitutiva oficial. De hecho, según los marcos legales, la ABC no está autorizada para actuar directamente fuera de Brasil; simplemente gestiona los fondos colocados por el gobierno nacional para la cooperación mientras se encarga a las entidades públicas –como la Embrapa en el sector agrícola– la implementación de proyectos. En este sentido, la ABC no tiene autoridad para establecer oficinas en el extranjero, expatriar a personal de tiempo completo y menos aún comprar fuera de Brasil. Se están debatiendo las reformas de la institución en el Parlamento brasileño, pero el proceso ha sido lento, lo cual indica que no existen soluciones a corto plazo. Por otra parte, existe también un problema con los recursos humanos de la agencia, ya que como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, su personal proviene del cuerpo diplomático y no está entrenado en temas específicos de cooperación. La rotación del personal es alta, lo cual genera inestabilidad estructural y dificulta la capacitación de un número adecuado de funcionarios profesionales en este campo.

Por su parte, la Embrapa, como instituto nacional de investigación agrícola, solo recientemente superó el obstáculo reglamentario que le prohibía establecer oficinas en el exterior. A mediados de los años noventa, como parte de la internacionalización de sus acciones, la organización abrió oficinas representantes en Europa, Asia y Estados Unidos. La reforma de 2010 le permitió hacer oficial ese mandato internacional al darle autorización para cumplir con formalidades administrativas a su nombre, por ejemplo. De este modo, la Embrapa África, asentada en Accra, Ghana, se inauguró oficialmente después de un periodo de haber sido auspiciada por la institución de investigación agrícola local. Mientras su estado oficial está claro hoy en día, el problema que queda para la Embrapa es su dificultad de asegurar la coexistencia de sus actividades de investigación, en las que estaba fundada su identidad, con sus actividades de asistencia técnica, actualmente en pleno desarrollo con el aumento de la cooperación Sur-Sur, pero que no forman parte de sus prioridades originales.

De hecho, el mandato de la Embrapa está limitado estrictamente a la investigación, con el apoyo técnico y las funciones de extensión en Brasil encargados a terceras organizaciones como la Emater (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural). Sin embargo, el hecho de que la Embrapa ha sido designada como una agencia ejecutiva para la cooperación en el sector agrícola le ha llevado a requerir un aumento

importante de expertos, normalmente en proyectos de corto plazo. Estos requerimientos de servicios que vienen “desde arriba” son difíciles de aceptar dentro de una institución que está acostumbrada a definir su colaboración internacional de una manera independiente dentro del marco de políticas estratégicas y científicas de largo plazo. Mientras se considera la cooperación técnica como una manera de transferir la tecnología diseñada por la institución, especialmente a través de la estructura Embrapa-Negocios que se creó con este fin, las tensiones son altas y la Embrapa necesita crear arreglos entre las actividades académicas y las de asistencia. Las prácticas de países con más experiencia en la cooperación internacional como Francia, con el Cirad, demuestra que la coexistencia entre las actividades de investigación y de desarrollo son un reto continuo de aprendizaje en el que los intereses académicos, financieros y éticos se hallan vinculados. A pesar de que siguen cumpliendo con su misión de cooperación bajo la autoridad de la ABC, la Embrapa se ha esforzado por concentrar sus actividades en África, a través de grandes proyectos vertebradores. De cualquier modo, la importancia de su rol en la cooperación internacional ha crecido mucho y el Servicio de Relaciones Internacionales (SRI) ha pasado de estar compuesto por una docena de personas a contar con alrededor de cincuenta y en 2009 evolucionó, dejando de ser un servicio para pasar a ser una Secretaría, con lo cual adquirió autonomía financiera y de gestión.

98

Conclusiones

La revisión que se ha hecho de los sistemas de cooperación técnica desarrollados por China y Brasil ofrece ideas que permiten conocer con mayor claridad las dinámicas puestas en juego, sus alcances y sus resultados. El auge de estos dos países en el escenario de cooperación internacional para el desarrollo es concomitante y refleja el desarrollo económico y las metas estratégicas de los dos países, junto a la demanda cambiante de países africanos.

Entre los valores planteados por los dos países se destaca la fundación de sus compromisos en la cooperación Sur-Sur, las relaciones horizontales y la ruptura del orden antiguo. Sin embargo, ciertos aspectos de las actividades realizadas por estas cooperaciones ayudan a poner en perspectiva la característica innovadora de esos planteamientos, pues en muchas ocasiones los programas en cuestión están relacionados con retos económicos domésticos y parten de un paquete de ayuda con condiciones. Adicionalmente, las actividades de estos dos países siguen siendo guiadas por una visión relativamente tecnicista del desarrollo, que corresponde al tipo de desarrollo que llevaron adelante estos países precisamente sobre esa base. Mientras otros actores “tradicionales” en el área de cooperación se han distanciado de este enfoque, los países emergentes están plenamente comprometidos con esta estrategia y encuentran una

demandas africanas inquebrantables a este respecto. Por lo tanto, la situación actual se parece a una reproducción del pasado a pesar de la ausencia del contexto pos-colonial que tanto critican. El caso de Brasil es iluminador en este sentido: las técnicas de cero labranza de tierras, que son una de las características del desarrollo de la agricultura brasileña (Ekboir, 2003), están siendo promocionadas por los técnicos brasileños convencidos de la utilidad de su transferencia a territorio africano, del mismo modo, que la labranza de tierras hace medio siglo por parte de los países industrializados¹². Así que, a pesar de sus afirmaciones de horizontalidad, parece que los países emergentes no han logrado escapar a la tentación de transferir técnicas que funcionan en sus territorios sin adaptarlas al contexto local. En otras palabras, parece que están envueltos en la tentación de transformar las innovaciones de procedimiento (Schumpeter, 1934), que requieren procesos complejos y de largo plazo, en innovaciones de productos que resulta en una simple diseminación de artefactos.

Nuestro trabajo nos lleva a sugerir varias líneas de investigación con la intención de poner en relieve el compromiso de los países emergentes en relación con la cooperación para el desarrollo. El primero tiene que ver con el número creciente de países emergentes que se están involucrando en esta área, sea en África o en otros continentes. De hecho, aunque mencionamos Argentina en América del Sur, otros países en el Oriente Medio (Turquía) o Asia (Corea del Sur, India) están desarrollando acuerdos internacionales de cooperación bilaterales o trilaterales que necesitan estar documentados para entender de modo más claro el crecimiento del campo de la cooperación orientada al desarrollo. La segunda línea de investigación se pregunta cómo estos países emergentes, en sus interacciones con países menos desarrollados, organizan los dos modelos dominantes de desarrollo –agricultura familiar y agricultura comercial dirigida a los mercados mundiales– dentro de sus iniciativas. De hecho, esta aproximación brindaría un entendimiento más claro de las transformaciones que a escala mundial se están suscitando en los sistemas de producción agrícola, que se encuentran en el centro de los retos de la seguridad alimentaria a nivel global. Finalmente, sería beneficioso mostrar cómo el campo del desarrollo encaja en otros foros de deliberación y acción: tanto en el sector privado como en la investigación científica. Las condiciones para asociar la investigación científica al desarrollo, o a la acción, provocan un animado debate dentro de las instituciones de investigación, mientras su aplicación en países emergentes es vista de otra manera hoy en día, a la luz del mundo globalizado (Losego y Arvanitis, 2008). Un análisis de la manera en que los países emergentes enfrentan esta relación brinda nuevos conocimientos sobre la ciencia y la cooperación en países desarrollados, pero también ofrece en una perspectiva iluminadora de las acciones de los países industrializados.

12 Cabe recalcar que Francia, a través del Cirad y de la Agencia Francesa de Desarrollo, dieron un giro de 180 grados en este sentido y también han diseminado estas técnicas de cero labranza en África y Asia desde los años 1990 (Goulet, Vinck, 2012).

Bibliografía

- Agencia Brasileira de Cooperação (2010). *A cooperação técnica do Brasil para a África*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.
- Alden, Chris (2007). *China in Africa*. London: Zed Books.
- Boltanski, Luc y Laurent Thévenot (2006). *On justification. Economics of worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Brautigam, Deborah y Tang Xiaoyang (2009). "China's Engagement in African Agriculture: Down to the countryside". *The China Quarterly*, Vol. 199: 686-706.
- Cabral, Lidia y Julia Weinstock (2010). "Brazil: an emerging aid player". *ODI Briefing Paper*, N° 64:1-4.
- Cai tec, Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (2012). *Les relations économiques et commerciales sino-africaines. Rapport annuel*. Pékin: Académie chinoise du commerce international et de la coopération économique.
- Dubar, Claude (1991). *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. Paris: Armand Colin.
- Ekboir, Javier M. (2003). "Research y technology policies in innovation systems: zero tillage in Brazil". *Research policy*, N°32, Vol. 4: 573-586.
- Gabas, Jean-Jacques y Jean-Raphaël Chaponnière (2012). *Le temps de la Chine en Afrique*. Paris: GEMDEV, Khartala.
- Goulet, Frédéric y Eric Sabourin (2012). "South-South Cooperation Between Africa y South-American Emerging Countries. The Case of Agriculture y Rural Development". *Poverty in Focus*, N° 24: 20-22.
- Goulet, Frédéric y Dominique Vinck (2012). "Innovation through Withdrawal. Contribution to a Sociology of Detachment". *Revue Française de Sociologie English* N°53, Vol. 2: 117-146.
- Hirst, Mônica (2010). *As relações Brasil-África em ritmo de Cooperação Sul-Sul*. Rio de Janeiro: Cebri.
- Ipea (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Lafargue, François (2008). "Le Brésil, une puissance africaine?". *Afrique contemporaine*, N°228, Vol.4: 137-150.
- Losego, Philippe y Rigas Arvanitis (2008). "La science dans les pays non hégémoniques". *Revue d'anthropologie des connaissances*, N°2, Vol. 3: 334-342.
- Peixoto, Antonio C. (1983). "Le Brésil et l'Afrique. Solidarités culturelles et stratégies commerciales". *Politique Africaine*, Vol.10: 25-38.
- Perch, Leisa y Dan Bradley (2012). "Overview: Agricultural Futures y the Role of South-South Cooperation". *Poverty in Focus*, N° 24: 3-5.
- Schumpeter, Joseph A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.