

revista española de

desarrollo y cooperación

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo (*Universidad Complutense de Madrid*)

CONSEJO ASESOR

David Álvarez Rivas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Carmelo Angulo Barturen (*Universidad Camilo José Cela*)
Javier Bernabé Fraguas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Daniel Boyano Sotillo (*consultor de organizaciones de la sociedad civil*)
Ígor Filibi López (*Universidad del País Vasco*)
Jorge García Burgos (*investigador del IUDC-UCM*)
Juncal Gilsanz (*investigadora del IUDC-UCM*)
Felipe González A. (*Universidad del País Vasco*)
Dolores Martín Villalba (*experta en gobernanza y desarrollo*)
Almudena Moreno (*Alianza por la Solidaridad*)
Leire Pajín (*consultora de organismos internacionales*)
Jorge Quindimil (*Universidade da Coruña*)
Carlos Ramos (*consultor internacional*)
Juan Manuel Toledano (*consultor internacional*)

COORDINACIÓN EDITORIAL

Leticia Bendelac Gordon (*IUDC-UCM*)
Tahina Ojeda Medina (*IUDC-UCM*)

CONSEJO DE REDACCIÓN

Bruno Ayllón Pino (*Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador*)
Guy Bajoit (*Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*)
Enara Echart Muñoz (*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*)
Juan Pablo Prado Lallande (*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*)
Irene Rodríguez Manzano (*Universidad Santiago de Compostela, España*)
Eugenio Sánchez Alcázar (*Universidad de Murcia, España*)
Javier Surasky (*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*)

El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM: www.iudc.es

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE) y Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR).



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)**

Calle Donoso Cortés nº 65- Sexto, 28015 Madrid
Teléfono: (+34) 913946409 / Fax: (+34) 913946414
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es; www.ucm.es/info/IUDC

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 36

Primavera-verano de 2015

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Sumario

- 7 Presentación. Brasil y la cooperación Sur-Sur descentralizada:
desafíos para la política exterior
Carlos R. S. Milani

**TEMA CENTRAL. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DESCENTRALIZADA
DE BRASIL: EXPERIENCIAS Y PISTAS PARA LA REFLEXIÓN**

21. El papel del desarrollo en la agenda de cooperación de Brasil en el Mercosur
desde 2003
Miriam Gomes Saraiva y Bruno de Moura Borges
- 35 La cooperación descentralizada en el Mercosur: una mirada a la frontera
Henrique Sartori de Almeida Prado
51. Río de Janeiro y la agenda brasileña de cooperación Sur-Sur
Mónica Salomón
- 65 Movimientos internacionalistas y prácticas de cooperación Sur-Sur: brigadas
y experiencias formativas del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil y La Vía
Campesina
Breno M. Bringel y Flávia B. Vieira
81. O Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia) e a sua relação
com a cooperação internacional: de receptor da ajuda do Norte a socializador
de 'expertise' para o Sul
Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos

OTROS TEMAS

- 97** La perspectiva de género en evaluación: balance de la política y praxis de la cooperación oficial española
Julia Espinosa Fajardo
- 111** Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional
Fernando Nivia-Ruiz y Jorge Prieto Cardozo

SECCIONES FIJAS

- 125** La Agenda Global de Desarrollo, primer semestre de 2015. ¿Hacia una nueva era de la cooperación internacional?
Juan Pablo Prado Lallande
- 137** Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2014 a abril de 2015)
Javier Surasky
- 151** Tres agendas internacionales: España enfrenta sus limitaciones de financiación, capacidad y cambio político
Kattya Cascante Hernández

RESEÑAS

- 162** Cooperación Sur-Sur, regionalismos e integración en América Latina
Michele Dolcetti-Marcolini
- 167** L'individu, sujet de lui-même. Vers une socio-analyse de la relation sociale
Leticia Bendelac Gordon
- 169** Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica
Tahina Ojeda Medina

Presentación. Brasil y la cooperación Sur-Sur descentralizada: desafíos para la política exterior

CARLOS R. S. MILANI*



La cooperación internacional para el desarrollo (CID) se puede definir como un sistema que articula en la “política” (aquí usada en el duplo sentido de *politics* y *policy making*) a los estados por intermedio de sus políticas exteriores, a un conjunto de organizaciones internacionales que difunden o prescriben sus normas y valores, a las empresas y sus fundaciones, pero igualmente, y cada vez más, a las entidades subnacionales y a las organizaciones de la sociedad civil. En el sistema de la CID, se ha construido un consenso, no sin provocar contradicciones y resistencias dentro y fuera del sistema, según el cual la promoción de un desarrollo basado en la solidaridad sería una solución deseable y viable para las exclusiones y desigualdades generadas por el capitalismo internacional. Se trata de un sistema relativamente institucionalizado (un “casi-régimen”) y normativo (basado en creencias, discursos y cosmovisiones), y que además involucra a numerosos actores, tanto en los llamados países donantes (tradicionales y emergentes), como entre los países destinatarios (por lo general los países de bajos ingresos o en algunos casos raros, los países de renta media). Cada actor estatal o no estatal actúa en el sistema de la CID con su identidad, sus preferencias, sus metas, y puede actuar a partir de sus motivaciones políticas, de sus intereses de seguridad nacional, por razones humanitarias y morales, sino también por razones políticas, económicas y ambientales.

Sin embargo, no se debe olvidar que el conjunto de las relaciones entre los dos tipos de actores (donantes y receptores) también refleja las asimetrías y las jerarquías existentes entre el centro y la periferia, o el Norte y el Sur Geopolítico, del sistema internacional. Además, entre los donantes (tradicionales y nuevos) y los beneficiarios se encuentran “agentes mediadores”, que desempeñan un papel importante en la difusión de los discursos y programas, en la legitimación de los ideales

* **Carlos R. S. Milani** es doctor por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (1997), con posdoctorado en Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Políticos de París (2009). Es profesor e investigador del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ) e investigador principal del Consejo Nacional de Investigación de Brasil (CNPq 1-D) y de la Fundación del Estado de Río de Janeiro (FAPERJ)/CNE/Procientista), así como Coordinador del grupo de investigaciones LABMUNDO-Rio (www.labmundo.org) y del Grupo de Trabajo Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo en América Latina del CLASCO (crsmilani@iesp.uerj.br).

y, en algunos casos, en la organización de las protestas y la definición de mecanismos de vigilancia y control del sistema de la CID. Actúan, en el sentido de la protesta, algunas organizaciones no gubernamentales más progresistas, muchos movimientos sociales y redes de activismo político; en él de la legitimación del discurso pacificador de la CID los medios de comunicación internacionales, algunas organizaciones no gubernamentales, *think tanks* y unos tantos centros de investigación.

Si bien no existe un único arquitecto responsable de la fundación, el mantenimiento y la evolución de la CID, el sistema de cooperación actual tiene su origen, principalmente en las iniciativas de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Fue en este momento histórico que se fue organizando, entre los años 1950 y 1970, una lógica política de “ayuda internacional”. Carol Lancaster afirma que “al final de la Segunda Guerra Mundial, la ayuda internacional, tal como lo conocemos hoy en día, no existe [...]. Si no hubiéramos experimentado las amenazas de la Guerra Fría, los Estados Unidos nunca habrían comenzado sus programas de ayuda internacional” (Lancaster, 2007: 1-3). Por otra parte, los procesos de descolonización y de lucha por la emancipación política en África y Asia, así como la disputa ideológica Este-Oeste, confirmaron que la “cooperación internacional” y “desarrollo” acompañarían la historia del sistema interestatal capitalista y la política exterior de las grandes potencias, a través el intento de universalización discursiva de la modernización y de la creencia en el progreso, del liberalismo económico y del multilateralismo en las relaciones internacionales (Rist, 1996).

A partir de los años 1970 del siglo XX y sobre todo a comienzos del siglo XXI, este sistema ha entrado en crisis: crisis económica que ataca el centro del sistema, pero principalmente política y de legitimidad. ¿Cuántos países del Sur han vencido sus obstáculos de desarrollo gracias a la CID, sea ella bilateral o multilateral? ¿Cómo creer en las promesas del desarrollo tras los resultados económicos y sociales de las políticas de ajuste? ¿Sería posible separar la “ayuda” de la lógica estratégica y de la guerra, luego de las invasiones en Afganistán, Iraq, de la guerra en Siria? ¿La promoción de la democracia y de los derechos humanos obedece a una lógica de valores humanitarios o de intereses de política exterior? ¿Qué relaciones hay entre geopolítica, intereses comerciales y “ayuda al desarrollo”? ¿Por qué algunas potencias emergentes de distintas escalas económicas (China, Brasil, Sudáfrica, Turquía...) siguen recibiendo “ayuda” al desarrollo y aún aparecen en la lista de los *top-ten* de muchos países occidentales, si hay tantas otras prioridades en términos de combate a la exclusión y a la pobreza? ¿En qué medida las prácticas de la cooperación Norte-Sur reproducen lógicas centradas en la experiencia occidental, de exportación de modelos y excluyentes desde el punto de vista cultural y político?

Estas y otras muchas interrogantes hacen parte del contexto histórico y político en el cual, poco a poco, la tradicional cooperación Norte-Sur pierde su anterior capacidad de atracción para muchos países latinoamericanos, africanos o asiáticos, fenómeno asociado a la crisis económica en los países desarrollados, a menudo obligados a reducir

sus montos de ayuda oficial al desarrollo. Con algunos cambios en la economía política internacional, se diversifican las fuentes de emisión de la cooperación al desarrollo. Surgen otros modelos de desarrollo con capacidad sistémica de seducción política y económica en el seno de los principales liderazgos en muchos países en desarrollo, como demuestra el caso de China en África Subsahariana. En las brechas de esta crisis económica y de legitimidad aparecen otras experiencias, cuya realidad son todavía relativamente poco conocidas empíricamente. Nada indica que las prácticas chinas en África subsahariana sean necesariamente mucho menos reproductoras de modelos o poco generadoras de desarrollo endógeno, pero sistémicamente se abre una disputa (simbólica, normativa, material) entre los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, de la OCDE) y algunas potencias defensoras de la cooperación Sur-Sur (CSS), sobre todo China, India y, en alguna medida, Brasil.

Es importante destacar que, en lo que respecta específicamente a la llamada CSS, no sería una tarea sencilla identificar sus orígenes históricos, dada la variedad de proyectos, temas y trayectorias de cada uno de sus sectores y actores (Ayllón, 2011; Chatuverdi *et al.*, 2012; Chisholm *et al.*, 2009; SEGIB, varios años; UNCTAD, 2010; UNDP, 2009). De todos modos, creemos que cualquier esfuerzo debe apuntar a la década de 1950, concretamente en 1955 con la celebración de la primera Conferencia de Países de Asia y África en Bandung (Indonesia), como el punto central e importante hito para la un mayor desarrollo de esta forma de cooperación entre los países en desarrollo. En Bandung uno de los objetivos principales era influir en las mentes de las elites gobernantes de los países del Tercer Mundo, muchos de ellos recientemente emancipados, a dejar de lado sus diferencias y la referencia exclusiva (factor de dependencia) hacia los países desarrollados. En Bandung los países en desarrollo tratan de construir un proyecto común y alternativo, con los primeros pasos de la cooperación política entre los países con características similares con el fin de combatir el colonialismo y el neocolonialismo, que se tradujo en importantes plataformas políticas para la solidaridad entre los países del Tercer Mundo y los principios básicos de los países no alineados. También fue en Bandung que se dieron los primeros pasos para el movimiento de los países no alineados, aunque la fundación del Movimiento de los No Alineados se haya producido en 1961 durante la Conferencia de Belgrado.

Hay, por supuesto, otros momentos importantes que podrían ser recordados como hitos importantes en la historia de la CSS, por ejemplo, la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964); la creación del G-77 en las Naciones Unidas y el nuevo orden económico internacional; la Conferencia de Buenos Aires y su Plan de Acción sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1978); el establecimiento, con el cambio terminológico, de la Unidad de Cooperación Sur-Sur dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996); la firma del Foro de Cooperación China-África en Beijing (2000); el Foro India-Brasil-África (foro IBSA) en 2003; la celebración de la cooperación entre Turquía y África en el 2005; la publicación por el gobierno de Brasil de su primer informe sobre la cooperación para el desarrollo, elaborado por el Instituto de Investigación Económica

Aplicada (IPEA) y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en 2010; la fundación de la Agencia Mexicana para el Desarrollo y la Cooperación (AMEXID) en 2011; el lanzamiento en 2012 del Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur del Gobierno de Brasil, con un preaviso de una suma global de 2 millones de dólares para proyectos diseñados por los estados y municipios (2012), entre muchos otros que se podría recordar.

De hecho, en el contexto de la globalización desde la década de 1990, especialmente con la crisis económica y financiera barriendo el centro y la periferia del sistema internacional, sino también en los debates sobre la Agenda del Desarrollo post 2015, las políticas de CSS ganan densidad con el objetivo anunciado de apoyar la idea de que los países del Sur pueden cooperar con otros países del Sur. Esto significa que la CSS reintroduce una visión del desarrollo en la cual se recupera el papel del Estado a través de las políticas públicas, de alianzas internacionales entre países del Sur, de la promoción de más horizontalidad en los programas de cooperación y, sobre todo, se revitaliza la suposición de que los países en desarrollo comparten identidades (antiguas colonias, su situación económica, la experiencia histórica, etc.) y perfiles de desarrollo semejantes. Como sostiene Ayllón (2011), la CSS se destaca como un fenómeno internacional que actúa en dos dimensiones: una dimensión política que incluye una forma de cooperación entre los países que desean fortalecer sus relaciones bilaterales y coaliciones multilaterales para ganar poder de negociación sobre temas y la agenda global. La otra dimensión más técnica en la que dos o más países adquieren capacidad individual y colectiva a través de intercambios cooperativos del conocimiento y de la tecnología.

Fue en este contexto que el discurso oficial y la práctica brasileña de CSS, principalmente a partir de la primear década del siglo XXI, fueron retomados con el fin de distinguir esta cooperación del modelo Norte-Sur. La ABC, vinculada directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, ha definido la cooperación técnica como una herramienta de desarrollo importante, que tiene por objetivo cooperar con un país para promover cambios estructurales en sus sistemas de producción como una forma de superar las limitaciones que dificultan su crecimiento económico. Eso se ha hecho por intermedio de proyectos que permiten transferir conocimientos, experiencias consideradas exitosas e intercambio de equipos técnicos, contribuyendo así a la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de las instituciones del país de acogida. Según IPEA (2010: 17), la CID de Brasil incluiría la totalidad de los fondos invertidos por el gobierno federal, totalmente no reembolsable, en el gobierno de otros países, los nacionales de otros países o en las organizaciones internacionales con el objetivo de contribuir al desarrollo internacional. Ambas agencias destacan la importancia estratégica de la CSS ha tomado en la agenda de la política exterior brasileña. El rol del Estado brasileño, las principales características de esa CSS, sus prioridades, las tensiones entre lo público y lo privado, y por lo tanto sus contradicciones son objeto de algunas publicaciones importantes (ABC, 2010; Abdenur, 2007; Lima, 2005; Hirst, 2009; Leite, 2011 y 2012; Milani, 2012; Milani y Carvalho, 2013; Milani y López, 2014;

Milani, 2014; Pinheiro y Milani, 2012), aunque todavía haya actualmente enorme espacio para nuevas investigaciones empíricas y teóricas sobre el tema.

Sin embargo, también son cada vez más numerosas las acciones de CSS entre los gobiernos subnacionales de los diferentes países. La cooperación entre provincias, estados-federados, departamentos o municipalidades no es un fenómeno nuevo, pero es más bien un concepto relativamente reciente que articula diversas prácticas y dimensiones (cooperación técnica, difusión de prácticas innovadoras, gestión de políticas públicas locales, cooperación cultural, etc.) de los intercambios entre esas administraciones descentralizadas (Banco Mundial, 2000; Batista y Evangelista, 2009; Del Huerto, 2007; Díaz, 2008; Fuente, 2010; Paquin, 2005; Martínez y Sanahuja, 2009). Hay que reconocer, además, el impulso que reciben de los principales organismos internacionales responsables por el diseño del sistema internacional de cooperación al desarrollo: la ONU, el Banco Mundial y la Unión Europea, que llaman a esas entidades a desempeñar un papel creciente en la CID. De hecho, fue la Comisión Europea que acuñó y popularizó el término de “cooperación descentralizada” a partir de 1989 y es la principal responsable de la difusión de las prácticas de cooperación descentralizada en América Latina, a través del programa URB-AL de cooperación en red. Por lo tanto, la cooperación pública descentralizada (o, simplemente, la cooperación descentralizada) se puede definir, en un primer momento, como la cooperación al desarrollo llevada a cabo por los gobiernos subnacionales (municipales, estatales y provinciales) mediante el establecimiento de vínculos bilaterales directos con otros gobiernos subnacionales extranjeros.

En este sentido, la cooperación Sur-Sur descentralizada (CSS-D) sería la forma de cooperación descentralizada que favorece la cooperación entre las entidades subnacionales en los países en desarrollo: se trata de un fenómeno emergente que presenta particularidades interesantes tanto por los participantes, como por la forma en que cooperan, pero cuya realidad empírica es todavía bastante desconocida. ¿En el caso de Brasil, qué papel para las ciudades y los estados de la federación en el diseño e implementación de agendas CSS? ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de la cooperación descentralizada en la región de frontera? En particular en los casos del Mercosur (Mercado Común del Sur), la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) y la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), ¿qué lugar ocupa la CSS-D en esos procesos de integración regional?

Esas serían algunas de las muchas interrogantes que podríamos formular con respecto a la CSS-D. En el caso de Brasil, cuando se habla de cooperación descentralizada, los estudios y publicaciones normalmente se refieren a la acción de las entidades federativas en el escenario internacional, o sea, los estados federados y las ciudades (Abdenur, 2007; Batista y Evangelista, 2009; Milani y Ribeiro, 2010; Salomón, 2008; Vigevani, 2004). En este número de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, se adopta una concepción ampliada de la cooperación descentralizada, abarcando tanto la acción internacional de las corporaciones administrativas locales o regionales como

la de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Los actores de la CSS-D de Brasil incluyen a los representantes estatales al nivel de los estados y los municipios (la acción de los alcaldes, las secretarías de relaciones internacionales, las asesorías o los consejeros de cooperación internacional) y los agentes no estatales que pueden movilizar recursos públicos y privados con la finalidad de defender intereses públicos no gubernamentales, pero también, en muchos casos, simplemente implementar proyectos en la calidad de prestadores de servicios.

Tras la puesta en marcha del programa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las primeras evaluaciones evidenciaron la necesidad de alinear las políticas internacionales de cooperación al desarrollo para la promoción de una mayor coherencia entre programas y entre actores, también aquellos específicos del nivel subestatal. En el ámbito de la reflexión y evaluación sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE, el Partenariado de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz contiene una referencia específica reconociendo el papel clave de los gobiernos locales y regionales en el proceso hacia una mayor eficacia de la cooperación. Todo ello indica que cada vez son más las entidades subnacionales que se consolidan como promotores de desarrollo local y como un lugar político y social para resolver los problemas urbanos, ambientales, de movilidad y habitación, etc. Aunque las autoridades locales tienen un largo camino por recorrer en la consolidación de su papel como actor importante, al lado del actor principal —los estados— en la gobernanza mundial, las ciudades son cada vez más reconocidos como corresponsables en la solución de problemas del desarrollo internacional (cambios climáticos, migraciones, residuos sólidos, etc.). Ejemplos de esta tendencia son percibidos en el análisis del papel de los municipios para el progreso en el logro de los ODM, la importancia de las autoridades locales en el documento final de la Conferencia Río+20 de la ONU y, por supuesto, en la Conferencia de las Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (ONU-Hábitat).

En Brasil, la forma más tradicional de acción internacional de las entidades subnacionales es entre ciudades, por intermedio de acuerdos de cooperación bilateral con contenidos diversos. Sobre todo desde la década de 2000, se ampliaron las prácticas para el intercambio de buenas prácticas en la gestión urbana y se expandieron principalmente de la intensificación del proceso de integración regional, consolidado en la red Mercociudades; la promoción de redes temáticas bajo los auspicios de la cooperación descentralizada Programa URB-AL, entre Europa y América Latina; y la participación en asociaciones municipios, como en la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), el Foro Mundial de Autoridades de la Periferia (FALP), el Foro Nacional de Secretarios y Administradores Municipales de Relaciones Internacionales (FONARI), entre otros. Sin embargo, dos instituciones fueron creadas en el gobierno federal responsables de fortalecer el diálogo y facilitar las acciones internacionales de los estados y municipios: la Asesoría de Cooperación Internacional de la Secretaría de Coordinación Política y Asuntos Institucionales, en Presidencia de la República, y la Asesoría de Asuntos Federativos y Parlamentarios bajo el gabinete del Canciller.

Los más activos en términos de CSS-D de los municipios son principalmente los del Mercosur, con especial énfasis en la Red de Mercociudades, activa desde 1995, conectando 293 ciudades de los países miembros y asociados del Mercosur. También merece destaque el Programa de Cooperación Técnica Sur-Sur Descentralizada que fue lanzado por la Asesoría de Cooperación Internacional ya mencionada en colaboración con la Agencia Brasileña de Cooperación (Articulação Sul, 2015).

Caso particularmente importante en el contexto brasileño actual de la cooperación descentralizada es el papel del Estado de São Paulo en la cooperación descentralizada. No merece destaque por sus actividades en el campo de la CSS-D, aunque desarrolle proyectos en el sector de la agricultura en colaboración con El Salvador y en el sector de energía solar con China, según el boletín de junio de 2015 de la Asesoría de Relaciones Internacionales del Estado de São Paulo. Su destaque resulta de la implementación activa por la Asesoría de Relaciones Internacionales de la Casa Civil del programa “*São Paulo no Mundo: Plano de Relações Internacionais 2011-2014*”, aprobado en abril de 2012. Entre 2011 y 2014, el gobierno del Estado de São Paulo ha recibido 1595 delegaciones extranjeras (incluyendo 22 jefes de Estado y de gobierno), ha firmado 234 acuerdos de cooperación internacional, ha mantenido relaciones con 116 países y ha gestionado alrededor de 100 proyectos de cooperación. En 2014, la revista *The Economist* ha considerado São Paulo uno de los mejores ejemplos de creatividad y efectividad en la gestión de políticas exteriores (Tavares, 2015a).

De acuerdo con Rodrigo Tavares (2015a), que estuvo en la dirección de la Asesoría entre marzo de 2011 y 2014, el objetivo nunca ha sido de competir con Brasilia o de opinar sobre temas de política exterior brasileña, sin embargo resalta que en el Itamaraty es posible, todavía hoy, encontrar a alguien que no acorde importancia a las nuevas prácticas diplomáticas y que rechace la paradiplomacia. En otro artículo, subraya que: “*Cities and states are the new global actors. Aware of their economic potential and faced with gridlock in the national capitals, mayors and governors have gone a long way toward filling the vacuum of effective action by exercising political and economic power at their level. The startling reality is that among the 30 largest economies in the world ranked by GDP, 13 are subnational (regional or municipal). The economy of the metropolitan area of New York is larger than Spain's. In Latin America, São Paulo alone is richer than Colombia, Chile, Uruguay and Paraguay combined*” (Tavares, 2015b).

En Folha de São Paulo (2014) se resaltan las innovaciones del Estado de São Paulo y al mismo tiempo las críticas del PSDB (Partido de la socialdemocracia brasileña) a los gobiernos Lula da Silva y Dilma Rousseff, que no han dado “énfasis a los acuerdos comerciales”. Se afirma que São Paulo ha firmado acuerdos con Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Para el gobernador de São Paulo, según el mencionado artículo, aislarse es sinónimo de pérdida de competitividad. ¿Por qué traer esos ejemplos del Estado de São Paulo en esta introducción? Porque revela una dimensión de la acción internacional de las ciudades y estados brasileños que se ha investigado poco: el uso político de la cooperación descentralizada. Es revelador el objetivo político

de São Paulo de enseñar su singularidad en el ámbito de la federación brasileña y su excepcionalidad en términos de vinculación con países del Norte geopolítico —al paso que la política exterior de Brasil desde Lula da Silva hasta por lo menos el primer mandato de Dilma Rousseff— ha enfocado la diversificación de la cooperación con el eje político de países del Sur. Así São Paulo parece construir una especie de “política exterior subnacional”, con más énfasis político y no solamente en el campo de la cooperación descentralizada propiamente dicha. Creemos que este caso abre oportunidades para nuevas investigaciones en el futuro, considerando algunos trabajos ya publicados sobre la acción internacional de São Paulo (Mariano, 2002; Onuki y Oliveira, 2013; Tavares, 2012).

Volviendo al tema de la CSS-D de Brasil, aquí brevemente resumido, este número de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* reúne textos de investigadores que han participado en dos redes que hemos coordinado: el Grupo de Trabajo Cooperación Sur-Sur y Modelos de Desarrollo en América Latina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y, en cooperación con Maria Regina Soares de Lima (IESP-UERJ), el proyecto “A Inserção do Rio de Janeiro nas Agendas da Cooperação Sul-Sul Descentralizada”, del programa FAPERJ “Pensa Rio-Apoio ao Estudo de Temas Relevantes e Estratégicos para o Estado do Rio de Janeiro”. Miriam Gomes Saraiva y Bruno de Moura Borges nos brindan con un artículo sobre la dimensión regional de la cooperación en el ámbito del Mercosur. También con respecto al Mercosur, Henrique Sartori de Almeida Prado analiza la cooperación descentralizada en regiones de fronteras, tema aún poco investigado y que el autor busca abrir y profundizar en su texto. Mónica Salomón explica como el gobierno federal brasileño ha desempeñado los papeles de impulsor y facilitador de políticas y acciones de CSS-D, analizando la cooperación internacional del gobierno del Estado de Río de Janeiro y su encaje en la estrategia nacional de CSS. Breno Bringel y Flávia Vieira nos brindan con un artículo en el cual buscan analizar la CSS contemporánea a partir de la reconfiguración de los movimientos internacionalistas de base popular, enfocando el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil y La Vía Campesina. Y, para cerrar el monográfico, Tacilla Siqueira Santos presenta otra mirada de la cooperación descentralizada no gubernamental, con un estudio sobre el Grupo de Apoyo a la Prevención del SIDA de Bahía y su relación con la cooperación internacional. Esperamos que el número sea informativo, pero también que provoque reacciones, críticas y reflexiones de los lectores de la Revista.

Bibliografía

- ABDENUR, A. (2007): “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, *International Affairs Working Paper 2007-06*, The New School, noviembre.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC (2010): *A Cooperação Técnica do Brasil para a África*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Disponible en http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf

- ARTICULAÇÃO SUL (2015): *Boletim Brasil e o Sul*. São Paulo, Articulação Sul, número 3, mayo. Disponible en <http://obs.org.br/boletim3>
- ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2015): *Newsletter Relações Internacionais*. Edição, nº 29, 1 de junio, São Paulo.
- AYLLÓN, B. (2011): “La Cooperación Sur-Sur y triangular: otras formas de cooperar son posibles (y deseables)”, en J. A. Sotillo, *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC/Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 274-280.
- BANCO MUNDIAL (2000): *Ciudades en transición. Estrategia del Banco Mundial para los gobiernos urbanos y locales*, Washington D. C.
- BARRETO, M. A (2005): *Inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais*, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
- BATISTA, S. y EVANGELISTA, A. (2009): “Cooperación descentralizada: apuntes sobre el caso brasileño”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada UE-América Latina*, Montevideo. Disponible en <http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=607>
- BRINGEL, B.; LADALUZE, J. y BARRERA, M. (2008): “Solidaridades para el desarrollo: la política de cooperación activista con el MST brasileño”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 22 - Brasil: los desafíos de la cooperación de una potencia emergente*, Madrid, pp. 147-162.
- CHATUVERDI, S.; FUES, T. y SIDIROPOULOS, E. (orgs.) (2012): *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?*, Zed Books, Londres y Nueva York.
- CHISHOLM, L. y STEINER-KHAMSI, G. (2009): *South-South Cooperation in Education and Development*, Teachers College Press, Londres y Nueva York.
- DE LA FUENTE, R. (coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, IUDC-UCM/Los Libros de la Catarata, Madrid.
- DEL HUERTO, M. (2007): “Análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones UE-América Latina”, *Anuario de la Cooperación descentralizada 2007*, Observatorio Cooperación Descentralizada UE-América Latina, Barcelona, pp. 44-63.
- DÍAZ, L. (2008): *La Cooperación Oficial Descentralizada*, IUDC-UCM/Los Libros de la Catarata, Madrid.
- ECHART, E. (2008): *Movimientos sociales y Relaciones Internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-UCM/Los Libros de la Catarata, Madrid.
- FOLHA DE SÃO PAULO (FSP) (2014): *A Política Externa de Alckmin*, 7 de noviembre. Disponible en www.folha.uol.com.br
- HIRST, M. (2009): “Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político”, en M. R. Soares de Lima y M. Hirst (orgs.), *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*, Paz e Terra, São Paulo.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2010): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de acompanhamento*, IPEA/Presidência da República, Brasília.
- LANCASTER, C. (2007): *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*, The University of Chicago Press, Chicago.
- LEITE, I. (2012): *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*, Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ), vol. 7, nº 3, p. 40. Disponible en www.opsa.com.br
- LEITE, P. (2011): *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, FUNAG, Brasília.
- LIMA, M. A. (2005): “Política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 2, pp. 24-59.
- MARIANO, K. (2002): “O Estado de São Paulo como um Ator Internacional”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, nº 2, pp. 94-101.
- MARCOVITCH, J. (org.) (1994): *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. A. (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, documento de trabajo nº 38, Fundación Carolina, diciembre, Madrid. Disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>
- MILANI, C. (2012): “Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul”, *Cad. CRH*, agosto, vol. 25, nº 65, pp. 211-231.
- (2014): *Brazil's South-South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy*, South African Institute for International Affairs (SAIIA), *occasional paper*, nº 179.
- MILANI, C. y LOPES, R. (2014): “Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012”, *Carta Internacional* (ABRI), vol. 9, pp. 59-78.
- MILANI, C. y CARVALHO, T. (2013): “Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano”, *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, vol. 1, pp. 11-35.
- MILANI, C. y RIBEIRO, M. (2010): “Paradiplomacia y acción internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de gestión internacional local”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 1, nº 1, pp. 23-40.
- PAQUIN, S. (2005): “Les Actions Extérieures des Entités Subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?”, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, nº 2, pp. 129-142.
- PINHEIRO, L. y MILANI, C. (orgs.) (2012): *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, FGV, Rio de Janeiro.
- RIST, G. (1996): *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences-Po, Paris.

- SALOMÓN, M. (2008): “Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 22, primavera/verano, pp. 145-160.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2008-2014): *Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid.
- TAVARES, R. (2012): “As relações internacionais do estado de São Paulo”. *Política Externa*, vol. 20, nº 4, pp. 169-184.
- (2015a): *Diplomacia com Pé no Chão. O Estado de São Paulo*, 17 de febrero. Disponible en <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,diplomacia-com-pe-no-chao-imp-1635506>
- (2015b): “Mass. Ready for its own global policy”, *Boston Business Journal*, 20 de febrero. Disponible en <http://www.bizjournals.com/boston/print-edition/2015/02/20/viewpoint-mass-ready-for-its-own-global-policy.html?page=all>
- UNCTAD (2010): *South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, Ginebra.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (2009): *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the current situation and existing good practices in policy, institutions and operation of SSC and triangular cooperation*, UNDP, Nueva York.
- VIGEVANI, T. et al. (org.) (2004): *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, São Paulo.
- ONUKI, J. y OLIVEIRA, A. (2013): *Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo*, Universidade de São Paulo, Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI), documento de trabajo, mayo.

tema central

LA COOPERACIÓN
SUR-SUR
DESCENTRALIZADA
DE BRASIL:
EXPERIENCIAS
Y PISTAS PARA
LA REFLEXIÓN



1

El papel del desarrollo en la agenda de cooperación de Brasil en el Mercosur desde 2003*

The Role of Development in Brazil's Cooperation Agenda in the Mercosur since 2003

MIRIAM GOMES SARAIVA
Y BRUNO DE MOURA BORGES**



PALABRAS CLAVE

Regionalismo; Desarrollo; Política externa brasileña; Mercosur; FOCEM.

RESUMEN El artículo busca contribuir al debate sobre el desarrollo, explorando una dimensión importante de la cooperación de Brasil con sus vecinos sudamericanos y, más específicamente, con sus socios del Mercosur. Defiende que la cooperación en el interior del bloque —materializada sobre todo a través del Fondo de la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)— tuvo como incentivo el proyecto de desarrollo adoptado a partir de 2003 en Brasil.

KEYWORDS

Regionalism; Development; Brazilian foreign policy; Mercosur; FOCEM.

ABSTRACT The present paper seeks to contribute to the development debate, exploring an important dimension of cooperation between Brazil and its South American neighbors and, specially, with its Mercosur partners. It argues that cooperation within the bloc—especially materialized through the Fund for Structural Convergence of Mercosur (FOCEM in Spanish)—had as incentive the development project taken since 2003 in Brazil.

* Agradecemos a la FAPERJ (Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro) por el apoyo a la investigación que sustenta este artículo, así como a Laura Brizuela, por la traducción al español.

** **Miriam Gomes Saraiva** es profesora del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro e investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico/Brasil.

Bruno de Moura Borges es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

MOTS CLÉS

Régionalisme; Développement; Politique étrangère brésilienne; Mercosur; FOCEM.

RÉSUMÉ

Cet article vise à contribuer au débat sur le développement en explorent une importante dimension de la coopération entre Brésil et ses voisins sud-américains et, spécialement, avec ses partenaires du Mercosur. L'article défend que la coopération au sein du bloc —notamment matérialisé par le Fond de Convergence Structurel du MERCOSUR (FOCEM en espagnol)— avait comme élan le projet de développement adopté au Brésil à partir de 2003.

La cooperación de Brasil con otros países del Sur, especialmente la desarrollada durante el periodo de gobierno de Luis Ignacio (Lula) da Silva, es discutida con mayor frecuencia en obras académicas desde su dimensión cooperativa (solidaridad), sin embargo, la cooperación como moneda de cambio para que Brasil consiga el apoyo de otros países a sus demandas en la política internacional también debe recibir atención de los investigadores. Sin desmerecer la importancia de estas dimensiones de la cooperación, este artículo busca contribuir al debate del desarrollo, desde la perspectiva de la cooperación de Brasil con sus vecinos sudamericanos y con los socios del Mercosur. Aquí defendemos que la cooperación en el núcleo del bloque —materializada sobre todo a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)— tuvo como incentivo principal el proyecto de desarrollo adoptado a partir de 2003 en Brasil.

Para llevar adelante el argumento propuesto, este artículo aborda la cooperación de Brasil con los países de América del Sur; seguidamente, contextualiza el Mercosur en el periodo de Lula da Silva y de Dilma Rousseff; y, finalmente, estudia la cooperación intrabloque, analizando el perfil, los procesos y la agenda del FOCM, mostrando cómo el Fondo tiene su foco puesto en el desarrollo.

Los gobiernos de Lula da Silva y de Dilma Rousseff y la cooperación con América del Sur: asistencia técnica e iniciativas de infraestructura

El gobierno de Lula heredó el país con un perfil de estabilidad y crecimiento económico. En términos de política económica, el gobierno mantuvo inicialmente características del liberalismo adoptado por la administración anterior, aunque fue gradualmente introduciendo trazos de desarrollismo como la implantación de infraestructura. En este escenario y buscando proveer de respuestas la situación doméstica y el escenario regional, la política externa del gobierno de Lula priorizó la construcción

de un orden en América del Sur bajo el liderazgo brasileño, donde Brasil tendría un papel decisivo sobre los procesos de integración y de regionalización, con base en el desarrollo de la infraestructura necesaria para la expansión de empresas brasileñas y para el fortalecimiento de proyectos brasileños de desarrollo, a través de un mayor incentivo por parte del Estado.

La elección de Lula da Silva y la consecuente ascensión a los altos puestos del Itamaraty de un equipo con perfil autonomista, modificó la política externa brasileña, que desde entonces asumió un comportamiento proactivo en las instituciones internacionales en beneficio propio y de los países del Sur global¹. La idea de acercar a otros países del Sur, emergentes o de menos recursos, para contrabalancear el poder de las potencias tradicionales occidentales, sirvió de base para la actuación internacional del país. La diplomacia buscó un tipo de liderazgo internacional de los países del Sur de carácter individual (Allyón y Saraiva, 2010: 62). El papel de Brasil como *player* global no tuvo lugar en el marco de ninguna coalición de países que limitase la actuación brasileña, sino que estuvo fuertemente fundado en las ideas de autonomía y universalismo que marcan el pensamiento diplomático brasileño.

Simultáneamente a la ascensión de Brasil en el espacio global, su liderazgo internacional en América del Sur se convirtió en una prioridad. La proyección del país tanto global como regional fueron iniciativas simultáneas y que desde la perspectiva brasileña también resultaban complementarias. La aproximación con los países vecinos fue percibida por los diplomáticos como un instrumento para la realización del potencial brasileño que sirviera de apoyo para el desarrollo del país y para la formación de un bloque capaz de ejercer mayor influencia internacional. Según Flandes (2010), en su proceso de ascensión a un nuevo orden internacional más multipolar, Brasil manifestaría la necesidad del peso regional para mejorar su capacidad de negociación en el sistema global, aunque sin restringirse a una institucionalización que limite su autonomía.

A partir de 2003, el comportamiento brasileño frente a América del Sur descansó en la voluntad política del presidente Lula da Silva y en una articulación positiva entre los desarrollistas, los autonomistas del Itamaraty, los geopolíticos nacionalistas² y una comunidad epistémica pro integración que incluía tanto actores políticos que podrían ser enmarcados en una visión progresista vinculados al Partido de los Trabajadores (PT) como académicos defensores de la integración regional. Este último grupo proponía una profundización del proceso de integración en términos políticos y sociales a partir de la percepción de la existencia de ventajas conjuntas reales.

- 1 Los autonomistas forman una corriente de pensamiento en el Itamaraty que defiende que el país debe tener un comportamiento más proactivo y autónomo en la política internacional, cuestión que ganó destaque durante el gobierno Lula. Sobre el tema, véase Saraiva (2010).
- 2 Los estudiosos nacionalistas centran su atención en la defensa de la prioridad sudamericana con respecto al bloque. Los mismos identifican a Brasil como el país más importante al sur de la línea de Ecuador, capaz de influenciar a los demás por sus atributos especiales como población, geografía, economía, etc. Un buen ejemplo es Darc Costa (2003).

El gobierno de Lula da Silva estuvo marcado por un perfil de estabilidad y crecimiento económico que ampliaron la asimetría de Brasil con respecto a los países vecinos³.

Tabla 1. PIB en millones de dólares

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2000	284.203	644.701	8.195	22.823
2003	129.597	552.469	6.588	12.045
2006	264.489	1.088.916	10.662	19.579
2010	462.703	2.143.067	20.030	38.881

Fuente: Banco Mundial.

Tabla 2. PIB per cápita en dólares

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2000	7.710	3.694	1.531	6.872
2003	3.413	3.097	1.159	3.622
2006	6.783	5.788	1.772	5.879
2010	11.460	10.978	3.100	11.530

Fuente: Banco Mundial.

En el campo de la cooperación internacional, la cooperación Sur-Sur (CSS) recibió un fuerte impulso y Brasil pasó de ser país receptor de fondos de cooperación a ser país donante⁴. Diversos ministerios y agencias gubernamentales comenzaron a realizar actividades de cooperación y fueron incorporados nuevos actores en las acciones externas del país. El núcleo de la cooperación brasileña en este periodo fue la asistencia técnica, particularmente en las áreas de salud, infraestructura, energía y cooperación técnica en agricultura. Este movimiento se orientó básicamente a los países sudamericanos y el continente africano.

3 La caída del PIB en el periodo de crisis fue menor que las respectivas caídas de los socios del bloque, la recuperación brasileña fue más rápida y, tomando en cuenta el PIB de 2010, del final de gobierno de Lula, el PIB brasileño casi triplicó. En relación al PIB per cápita, el brasileño pasó de casi la mitad en relación a los de Argentina y Uruguay en 2010, para menos de 10% menor, en 2010. Los datos actualizados en dólares se encuentran disponibles en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD> y <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?page=2> (consultado el 16 de mayo de 2015).

4 La “graduación” internacional de Brasil en su nivel de desarrollo contribuyó para este pasaje, pues redujo la participación brasileña como destino de recursos para el desarrollo. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, de la ODCE, Brasil recibió como ayuda al desarrollo en 2005 US\$ 196 millones, bajando este valor para US\$ 113 millones en 2006, y volviendo a subir en 2007 para US\$ 321 millones (citado por Ayllón, 2010: 3-4). Como donante, Brasil pasó de US\$ 158 millones en 2005 a US\$ 277 millones en 2006, y US\$ 291 millones en 2007 (IPEA, 2010: 21). En 2009 la cooperación brasileña hacia el exterior llegó a US\$ 362 sumando US\$ 1.426 millones de 2005 a 2009.

En el contexto sudamericano, en la búsqueda de una respuesta al nuevo equilibrio regional asimétrico, la política externa del gobierno de Lula priorizó la construcción de un ordenamiento de América del Sur bajo el liderazgo de Brasil. Con ese objetivo, la diplomacia brasileña le otorgó un nuevo peso a la construcción del liderazgo en la región basado en un comportamiento de *soft power* y en el refuerzo del multilateralismo. Asimismo, incluyó en su agenda la articulación del liderazgo regional con incentivos al desarrollo brasileño y orientó su comportamiento para la formación de consensos entre diferentes actores, priorizando la construcción de una gobernanza regional en detrimento de las formas tradicionales de integración. Veiga y Rios (2007) denominan regionalismo postliberal a este tipo de regionalismo que buscaba construir el gobierno brasileño en la década de 2000, ya que se aleja de la integración comercial para dar mayor peso a las asimetrías regionales, a la integración física y a la mayor concertación política entre los países de la región.

En este proceso, Brasil fue asumiendo gradualmente algunos costos de la integración con los países vecinos y de la región. La diplomacia de Lula introdujo una estructura compleja de cooperación con estos países dando prioridad a la cooperación técnica y al impulso de infraestructura regional a través de la financiación. Las inversiones en la región y las obras de infraestructura financiadas por el Banco Brasileño de Desarrollo, el BNDES, aumentaron durante el periodo apoyadas por la Iniciativa de Integración de Infraestructura Sudamericana (IIRSA) que después de 2008 fueron gestadas por la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) a través del COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento). Estas iniciativas contribuyeron al avance de la articulación con los países vecinos en áreas no comerciales y reforzaron el proceso de regionalización del continente. En este caso, las iniciativas de desarrollo de la infraestructura en la región estuvieron vinculadas a la obligatoriedad de llevarlas a cabo mediante las empresas brasileñas⁵. Como telón de fondo, estas iniciativas reforzaron el modelo de desarrollo brasileño y fueron orientadas en gran parte a proyectos vinculados a su consolidación.

Con Dilma Rousseff los trazos de desarrollismo fueron consolidados y profundizados. La corriente autonomista siguió en puestos claves, pero la comunidad epistémica pro integración perdió peso en el proceso de decisión. En el campo de la política externa, aunque las estrategias y visiones de mundo hayan continuado formalmente, así como sus *policy makers*, el comportamiento brasileño experimentó cambios y una visible reducción en su proactividad. La presidencia dejó de actuar como elemento equilibrador y no demostró voluntad política específica con respecto a la región.

5 El BNDES tiene restricciones para hacer préstamos para compañías extranjeras en el exterior. En 2007, el gobierno introdujo en el estatuto la posibilidad de “financiar la adquisición de activos e inversiones por empresas de capital nacional, siempre y cuando contribuyan para el desarrollo económico y social de Brasil”. Véase http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html, acceso en 23/12/2014

En el campo de la economía interna se constataron retrocesos que tuvieron impactos en la política externa⁶. El escenario económico interno sufrió más los impactos de la crisis financiera internacional, lo que comprometió la balanza de pagos, el promedio de crecimiento del PBI fue menor que en el gobierno Lula y que los promedios de crecimiento de otros países emergentes. En 2014, el crecimiento del PBI resultó menor de 1%, las cuentas internas se salieron del control y la inflación llegó cerca del límite establecido por el gobierno. Si bien el proyecto desarrollista brasileño de afianzar obras de infraestructura en Brasil y en América del Sur (con recursos del BNDES), junto con las empresas brasileñas (que empezaron a internacionalizarse durante el periodo de Lula) se haya mantenido, el mismo sufrió la difícil situación económica y varias iniciativas no fueron concluidas.

Con respecto a América del Sur, Dilma Rousseff buscó mantener las estrategias de política externa en vigencia, es decir, como la estructura de la gobernanza regional, creada y adaptada en el mandato del presidente Lula. Las afinidades con gobiernos progresistas, así como la idea de transformar la región en un espacio geopolítico separado de América Latina fueron mantenidas (Spektor, 2014). Pero las estrategias fueron impactadas por la coyuntura económica internacional y de la situación económica interna, así como una nueva dinámica del proceso de decisión.

Las acciones brasileñas se conectaron mejor con el desarrollismo priorizando los vínculos bilaterales con países vecinos a través de la cooperación técnica y financiera, mientras que las inversiones propiamente dichas retrocedieron en el final del primer mandato⁷. La economía brasileña atravesó un periodo difícil y los movimientos con intenciones de abaratar los costos de la cooperación regional no fueron vistos con buenos ojos por el gobierno. La perspectiva de construir una economía basada en cadenas de valor no fue implementada y el desarrollismo brasileño encontró más dificultades para mantener sus estrategias de regionalización.

Como elemento agravante, la combinación de expectativas brasileñas de recibir apoyo en la región a sus aspiraciones globales, con el rechazo brasileño de una institucionalización regional que restringiese la autonomía de sus acciones internacionales, aumentó los costos del liderazgo brasileño en una escala que el nuevo gobierno no se mostró dispuesto a atender. La perspectiva de abaratar los costos de la cooperación regional pasó a ser entendida con reticencias por el nuevo gobierno.

6 El PIB per cápita brasileño en 2014 subió solamente a US\$ 11.208, en tanto que el de Argentina pasó a US\$ 14.715 y el de Uruguay a US\$ 16.359.

7 Nota de *Folha de São Paulo* —“América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil”, 3 de agosto de 2013, *Caderno Mercado*, 2, p. 5— informa que la participación de América del Sur en el total de inversiones externas brasileñas cayó del 14,3% en el primer semestre de 2012 para el 5,7% en el mismo periodo de 2013.

El Mercosur de Lula da Silva y de Dilma Rousseff

El Mercosur es, en términos económicos formales, una unión aduanera incompleta de carácter intergubernamental, aunque en la práctica se trata de un proceso de integración asimétrica fuertemente marcado por la bilateralidad en su interior⁸. Dentro de esta perspectiva, el Mercosur experimentó cambios importantes, siendo uno de ellos en el ámbito de la cooperación. A partir del gobierno Lula, la política externa brasileña adquirió un perfil más pro activo, la cooperación Sur-Sur ocupó un lugar importante y la cuestión del desarrollo se volvió central. En el caso del Mercosur, esa cooperación tuvo un foco en los cambios internos en el bloque: su dinámica comercial fue sustituida por un perfil con prioridad a la dimensión política y fue claramente orientado a temas relacionados con el desarrollo.

La trayectoria del Mercosur durante el gobierno Lula concertó las visiones de la comunidad epistémica pro integración con una visión autonomista formulada en el núcleo del Itamaraty, y con aquellos favorables al desarrollismo pertenecientes a otras agencias gubernamentales. Con respecto al Mercosur, esta combinación articuló por un lado, la identificación autónoma de la integración sudamericana bajo el liderazgo brasileño como objetivo final y que apostó en una ampliación del Mercosur, con la visión favorable a la profundización de la integración. En los dos casos, la prioridad no fue el comercio sino el desarrollo. La comunidad epistémica brasileña pro integración defendió la profundización de la integración política y social a través de una reconfiguración de la agenda del bloque y su fortalecimiento institucional⁹. En la dimensión social, el nivel de integración logrado en el Mercosur —especialmente entre Brasil y la Argentina— fue significativo. En el sector trabajo el Mercosur, entre 2004 y 2006, dedicaba particular atención al Mercosur Social y a la cooperación entre diferentes ministerios en sectores como educación, cultura, energía y agricultura; áreas que crecieron durante el periodo; es decir, una dimensión que no había sido prevista en el Tratado de Asunción tomó cuerpo con respecto al modelo tradicional de integración económica.

Por otro lado, los autonomistas defensores del desarrollismo que influenciaron también el comportamiento brasileño ante países vecinos, contribuyeron en el refuerzo del desarrollo como eje central de las políticas de cooperación. Según Samuel Pinheiro Guimarães (2006), “a miopia da estratégia brasileira ao abandonar o modelo político da cooperação Brasil-Argentina e trocá-lo pelo modelo neoliberal comercialista de integração preconizado pelo Tratado de Assunção foi notável” (citado por Vigevani

8 Granja (2012), en proyecto de tesis de doctorado, caracteriza el proceso de integración asimétrico por la existencia de fuertes asimetrías, por el hecho de uno de sus miembros ser potencialmente líder regional, y por la bilateralidad de las relaciones intrabloque.

9 Los avances en el campo de la institucionalidad del bloque no apuntan para una conformación supranacional que, en función de diversos motivos de carácter histórico que no son discutidos en este artículo, no ocupa un lugar de destaque en el universo de preferencias de los gobiernos sudamericanos. En Gratiús y Saraiva (2013) se plantean reflexiones sobre este tema.

y Ramanzini, 2009: 24). En la misma obra, Guimarães critica la pérdida de la importancia del “desarrollismo” en los marcos del bloque.

El gobierno de Dilma Rousseff, también en el interior del bloque, mantuvo la posición adoptada durante el gobierno de Lula: aun no tratándose como una prioridad, su defensa es necesaria para administrar las relaciones de Brasil con los países vecinos, sobre todo con Argentina. El bilateralismo que caracterizaba las relaciones intrabloque siguió su curso, sin embargo, las dificultades comerciales aumentaron, revelando un vector que complicaba la dimensión de la integración económica y reforzando la centralidad de los temas políticos y de aquellos relativos al desarrollo. Los obstáculos a las importaciones brasileñas no fueron resueltos y las medidas estatizadoras del gobierno argentino alejaron las inversiones brasileñas en el país. El gobierno de Dilma Rousseff mostró menos disposición para realizar concesiones al país socio en el campo económico, y las fricciones no fueron solucionadas. Los avances se registraron en áreas no comerciales y se buscaron espacios para la expansión industrial y el desarrollo de la infraestructura.

En el campo político, sin embargo, la aproximación a las posiciones argentinas tuvo un papel importante como compensador de las diferencias económicas. Continuó siendo fundamental para el gobierno brasileño mantener estrechos lazos de cooperación con Argentina que evitasen el renacimiento de rivalidades. A pesar de los desencuentros el bloque siguió una perspectiva de ampliación, además de Venezuela, Bolivia solicitó la entrada al bloque como miembro pleno, aunque sin abandonar la Comunidad Andina de Naciones. Guayana y Surinam firmaron acuerdos de asociación completando el cuadro marco para la formación de un área libre de comercio que coincide con el subcontinente.

El papel del Mercosur como bloque en la cooperación para el desarrollo y en la reducción de las asimetrías

Desde la firma del Tratado de Asunción, en 1991, hasta el inicio del gobierno de Lula da Silva, en 2003, el Mercosur fue marcadamente un receptor de cooperación al desarrollo desde países externos al bloque, de mecanismos de instituciones internacionales o a través de instrumentos interregionales. Aunque Argentina, Uruguay y Paraguay son los principales socios bilaterales en los acuerdos de cooperación brasileños y pese a las reclamaciones por incentivos al desarrollo de los dos socios menores —Uruguay y Paraguay—, la cooperación intrabloque era precaria, sin formalización y sin mecanismos institucionales que lo consolidasen. En términos prácticos, se limitaba básicamente a las iniciativas bilaterales.

El primer acuerdo de cooperación firmado por el bloque, en 1992, tuvo lugar con la Comisión Europea y era de carácter interinstitucional con la intención de promover la capacitación de las instituciones del Mercosur. En 1995 se firmó un acuerdo de

cooperación interregional con la Unión Europea que comprendía, junto con las negociaciones de liberación comercial y el diálogo político, las iniciativas de cooperación. En los dos casos el Mercosur figuraba como receptor de la cooperación.

Todavía en el papel de receptor los principales socios del bloque eran: primero, la Unión Europea, con el apoyo a la institucionalización y la profundización del Mercosur como organización regional, junto con el apoyo de la sociedad civil de los países del bloque, consolidada a través de un memorándum de entendimiento firmado en 2001. Segundo, los estados miembros de la Unión Europea, en términos individuales, se destacaban Alemania con temas referidos a la protección del medio ambiente, el apoyo a pequeñas y medianas empresas, así como el apoyo a la sociedad civil; mientras España e Italia cooperarían a través de los vínculos establecidos en función de la fuerte emigración de ambos países para los estados del bloque. Tercero, Japón, que fue un socio importante para la transferencia de tecnología; cuarto, El Banco Interamericano de Desarrollo, que proporcionó apoyo a las instituciones del Mercosur, así como la capacitación de negociaciones externas, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Internacional del Trabajo concedían soporte para las iniciativas en sus respectivas áreas¹⁰. Sin embargo, la cooperación muchas veces tuvo lugar con países individuales y la falta de institucionalidad dificultaba la cooperación a través de la dimensión regional.

En el interior del bloque, desde el inicio hubo presiones de Uruguay y de Paraguay para que se crease algún mecanismo institucional de cooperación. Sin embargo, tanto la baja institucionalidad del bloque como la alta relevancia para Brasil de los conceptos de autonomía y de soberanía, inviabilizaban cualquier iniciativa en ese sentido. La indefinición de los papeles de Brasil y Argentina, entre una divisoria del liderazgo del bloque y la asunción solitaria por parte de Brasil del papel de *paymaster*, también creó dificultades para avanzar en un mecanismo de cooperación intrabloque.

Con Lula da Silva Brasil fue asumiendo progresivamente los costos de la cohesión en el bloque. En 2004, buscando agilizar la cooperación tanto oriunda de los socios externos como los del bloque, los temas de la cooperación pasaron a ser tratados por la Comisión de Representantes Permanentes (COREPER). Estos cambios, sumados a las presiones de Uruguay y Paraguay, abrieron camino para la institucionalización de la cooperación intrabloque con la creación en 2004 del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, el FOCEM. Repitiendo los mismos padrones de cooperación iniciados a través de la IIRSA, Brasil asumió el principal papel de donante, siendo responsable del 70% del total disponible obligatoriamente y recibiendo apenas el 10% de los recursos del Fondo. De acuerdo con la distribución de recursos Argentina contribuye con el 27% y recibe el 10%, Uruguay contribuye con el 2% y recibe el 32%,

¹⁰ Sobre la cuestión de la cooperación con el Mercosur, véase Ayllón (2008).

mientras que Paraguay contribuye con el 1% y recibe el 48%¹¹. Brasil también recibió una parte de este Fondo, sobre todo en el último año del gobierno de Lula y a partir de entonces la situación del bloque como receptor se contrajo¹².

El papel del desarrollo en la agenda de cooperación

El FOCEM fue desde sus inicios una iniciativa operacional para una mayor integración del bloque y uno de los mayores ejemplos de la importancia del desarrollo en la formación de la agenda del bloque durante el gobierno Lula. Pensado para ser un mecanismo equilibrador de la asimetría entre los países del Mercosur, la idea de que la integración pasaba por un proceso de desarrollo que incluyese el bloque como un todo estaba en el núcleo de la creación del Fondo. Por lo tanto, desde su creación, ya estaba decidida la división de recursos entre los países de modo tal que se favoreciese a las economías menores, con proyectos más substantivos de que en los principales países (Brasil y Argentina). El FOCEM ha tenido un carácter modesto, aunque mucho más relacionado al desarrollo que al simple comercio intrabloque¹³.

Inicialmente el Fondo no fue percibido por ninguno de los estados como la solución para sostener sus procesos de desarrollo. No obstante, tres grandes factores institucionales llamaron la atención del nuevo proyecto: El primero, su aporte de contribuciones, donde si bien la suma era modesta para programas de desarrollo de largo plazo, la previsión inicial de 100 millones de dólares por año a ser distribuidos en diversos programas que promoviesen la integración regional, la suma no resultaba nada despreciable. Hasta 2013, los países del bloque ya invirtieron en el FOCEM cerca de 1.380 millones de dólares, siendo la mayoría destinada a Paraguay y cubriendo proyectos en áreas de energía eléctrica, construcción de rutas, programas habitacionales, entre otros (Patriota, 2013). Según datos del Ministerio de Planeamiento brasileño, ese aporte de recursos fue progresivo: en el primer año de funcionamiento del Fondo, apenas el 50% de los recursos prometidos fueron depositados. En el segundo año, ese índice subió al 75% y a partir de entonces, se contabiliza un total de 10 millones de dólares por año¹⁴. Las contribuciones para el Fondo son realizadas semestralmente y corresponden proporcionalmente al PBI de cada país del grupo.

¹¹ Las contribuciones de Venezuela todavía no son computadas como porcentaje del total. Sobre el FOCEM, consúltese http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=5660&site=1&channel=secretaria.

¹² Y terminó de recibir un golpe mortal con la graduación, en 2014, de los países del bloque —por parte de la Unión Europea (antes principal donador)— a países de renta mediana.

¹³ Sin embargo, es importante destacar que, proporcionalmente, Paraguay se benefició considerablemente de los recursos del FOCEM, llegando a concentrar, hasta 2013, el 67,5% del total de los recursos aprobados del Fondo (Benedetti, 2014: 112-120).

¹⁴ Datos disponibles en <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>

El segundo tiene que ver con su foco institucional para fortalecer proyectos que vinculen la participación de la sociedad civil de los países del bloque. Siguiendo el propósito de que el Fondo no debería ser solo un fomento al comercio, ni tampoco apenas una herramienta para garantizar contratos de ejecución de obras en otros países, su proyecto inicial tiene como finalidad la inversión en proyectos de un alcance más amplio, no necesariamente estructural, sino también que estimule las economías locales con proyectos que generen empleo y fortalezcan las cadenas productivas de cada país y del bloque como un todo.

Un punto especial del Fondo, definido también oficialmente en su proyecto es el de inversión en un “Programa de Cohesión Social”, que intenta asignar proyectos de salud y de reducción de la pobreza principalmente en áreas fronterizas. Aunque la mayoría de los proyectos financiados por el FOCEM están destinados a la infraestructura, la obligación de aportar recursos para proyectos que trasciendan el formato más técnico del programa ha sido considerada como una innovación importante del Fondo. Pese a que la participación de la sociedad civil en proyectos de desarrollo es una medida defendida por el Banco Mundial, desde los años noventa, su implementación siempre estuvo cercada por problemas prácticos y políticos, principalmente por involucrar diferentes camadas de gobiernos locales, especialmente en países federalistas. Un problema serio del Fondo recae específicamente sobre ese aspecto: las varias instancias de aprobación y decisión de los proyectos —que necesitan ser aprobados por los cuatro países, de modo independiente—, cuestión que dificulta bastante la selección y el enfoque del Fondo. Incluso el carácter técnico de la evaluación de los proyectos, aleja bastante al Fondo de la realidad práctica de las comunidades que serían beneficiadas, lo que deriva en la dependencia de su actuación, en las burocracias de los estados responsables¹⁵.

Finalmente, el tercer aspecto institucional que nos interesa resaltar es el énfasis en identificar y financiar proyectos que no serían financiados por la iniciativa privada. Según las propias directrices del Fondo de Convergencia, uno de sus papeles es identificar sectores productivos y nuevos productos que pueden ser explorados por los proyectos presentados. Este tipo de financiamiento se relaciona al tipo de capitalismo de Estado promocionado por Lula a lo largo de su gobierno (Mussacchio y Lazzarini, 2014)¹⁶.

Un pequeño histórico de proyectos implementados muestra que una parte sustancial todavía atiende, en esencia, al componente infraestructural y de cadenas productivas. Sin embargo, existe diversidad de elecciones de proyectos, entre ellos podemos mencionar: en el área de infraestructura, la construcción de líneas de transmisión de

¹⁵ Cada país debe designar una Unidad Técnica Responsable para la aprobación de los proyectos. En el caso brasileño, esa agencia es el Ministerio de Planeamiento.

¹⁶ Es importante resaltar que, a diferencia del argumento de Mussacchio y Lazzarini, el FOCEM no es socio minoritario de los proyectos que financia. La parte del argumento que asegura que es similar tiene que ver con las elecciones de los proyectos y sus motivaciones.

energía en Itaipú, en la frontera entre Uruguay, Brasil y en la Argentina, proyectos de saneamiento básico en ciudades fronterizas (en São Borja, RS, en Aceguá, Brasil y Aceguá, Uruguay, y en Ponta Porã, MS) y la calificación e integración de la cadena productiva de petróleo y gas. En otras áreas, proyectos de consolidación de la industria automovilística en Brasil y en la Argentina y de capacitación tecnológica en Paraguay (en el área industrial) y de investigaciones aplicadas en salud en Brasil. En el área de educación, la construcción de una biblioteca en Paraná y la construcción de edificios para escuelas primarias en Argentina¹⁷.

A modo de conclusión

El proyecto del FOCEM fue, por lo tanto, plenamente articulado con la visión del modelo de desarrollo brasileño defendida e implementada por el gobierno del presidente Lula da Silva. Su intención es disminuir las asimetrías del bloque a través de proyectos de cuño desarrollista y apunta para el rol destacado del Estado en la promoción y financiamiento de proyectos, característica de una visión integrada de desarrollo regional. Los mayores obstáculos del FOCEM han sido de dos naturalezas: una económica y otra política. La crisis económica desde 2008 disminuyó la velocidad de integración y generó diferentes prioridades durante el gobierno de Dilma Rousseff en relación a la inserción de Brasil en la región. El problema político plantea dificultades sobre todo en el formato y la implementación de los proyectos, dependientes tanto de estructuras centralizadas de decisión como de las elecciones y prioridades. A pesar de estar claro que solo una iniciativa como el FOCEM no resuelve definitivamente las asimetrías presentes en la integración regional, su existencia y su agenda apuntan a un trabajo que supere los simples intercambios comerciales entre los países; cuestiones que pueden indicar un camino para la disminución de una visión restrictiva de autonomía vinculada al desarrollo nacional.

Bibliografía

- AYLLÓN, B. (2008): "La cooperación internacional como instrumento para el fortalecimiento de los procesos de integración regional: el Programa Subregional Mercosur de la Cooperación Española", *Revista de Relaciones Internacionales*, año 17, n° 35, junio-diciembre, La Plata.
- (2010): *Brazilian Cooperation: a model under construction for an emerging power*, Real Instituto Elcano, ARI 143/2010. Disponible en <https://www.cbd.int/financial/southsouth/brazil-cooperation.pdf> (consultado el 16 de mayo de 2015).

¹⁷ Esos proyectos están listados en la página oficial del FOCEM, dentro de la página web del Ministerio de Planeamiento de Brasil.

- AYLLÓN, B. y SARAIVA, M. (2010): "La Asociación Estratégica UE-Brasil: significados e implicaciones en el contexto de las relaciones eurolatinoamericanas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinario, pp. 51-65.
- BENEDETTI, E. (2014): *Cooperação Internacional e a Agenda de Desenvolvimento Social no Mercosul: Novas Perspectivas para a Integração*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UFRJ.
- COSTA, D. (2003): *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana para a inserção internacional do Brasil*, L&PM, Puerto Alegre.
- FLEMES, D. (2010): "A visão brasileira da futura ordem global", *Contexto Internacional*, vol. 32, nº 2, julio-diciembre, pp. 404-436.
- GRATIUS, S. y SARAIVA, M. (2013): "Continental regionalism: Brazil's proeminent role in the Americas", en M. Emerson y R. Flores (eds.), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the bilateral and regional to global*, CPES, Bruselas, pp. 218-236.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2010): *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, IPEA/ABC, Brasília.
- MUSACCHIO, A. y LAZZARINI, S. (2014): *Reinventando o Capitalismo de Estado*, Cia das Letras, São Paulo.
- PATRIOTA, A. (2013): "O Mercosul e a Integração Regional", *Interesse Nacional*, año 6, nº 23. Disponible en <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/o-mercopol-e-a-integracao-regional/> (consultado el 15 de febrero de 2015).
- SARAIVA, M. (2010): "A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas", *Mural Internacional*, año 1, nº 1, enero-junio, pp. 45-52. Disponible en <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883> (consultado el 26 de diciembre de 2014).
- SPEKTOR, M. (2014): "Diplomacia de transição", *Folha de São Paulo*, octubre. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/1540019-diplomacia-de-transicao.shtml>
- SUÁREZ, J. (2005): "Focem: primeira tentativa do Mercosul para eliminar diferenças econômicas", *Agência AFP*, junio. Disponible en <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2005/06/20/ult35u41653.jhtm>
- VEIGA, P. y RIOS, S. (2007): "O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", CEPAL (Serie Comercio Internacional nº 82), Santiago de Chile. Disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf (consultado el 26 de diciembre de 2014).
- VIGEVANI, T. y RAMANZINI, H. (2010): "Pensamento brasileiro e integração regional", *Contexto Internacional*, vol. 32, nº 2, pp. 437-487.

2

La cooperación descentralizada en el Mercosur: una mirada a la frontera

Decentralized cooperation in Mercosur: a sight to the border

HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO*



PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada; Entidades subnacionales; Frontera; Mercosur; Brasil.

RESUMEN La cooperación descentralizada es una dimensión inclusiva de los actores subnacionales dentro del ambiente de la cooperación internacional para el desarrollo, principalmente en la propuesta de la cooperación Sur-Sur. Esa cooperación ofrece al Mercosur una agenda positiva de acciones, crea diálogo y fortalece las instituciones. Por ser una forma más horizontal, cotidiana y directa, el proceso de integración, la frontera entre los estados miembros del Mercosur y Brasil se presenta como un locus propicio para la interacción de las entidades subnacionales y para el desarrollo de acciones de cooperación.

KEYWORDS

Decentralized cooperation; Subnational entities; Border; Mercosur; Brazil.

ABSTRACT Decentralized cooperation is an inclusive dimension for subnational actors to the international cooperation for development atmosphere, mainly for the South-South Cooperation proposition. Such cooperation provides to Mercosur a positive agenda of actions. It also creates dialogue and strengthens the institutions. Being the integration process more horizontal, common and direct, the frontier between the member states of Mercosur and Brazil becomes as the propitious locus for the integration of subnational entities and for the development of cooperation actions.

* **Henrique Sartori de Almeida Prado** es profesor de Relaciones Internacionales de UFGD, doctorando en Ciencia Política por IESP-UERJ y miembro del grupo de investigación LABMUNDO-Rio (henriquesartori@ufgd.edu.br).

MOTS CLÉS

Coopération décentralisée; Entités infranationaux; Frontière; Mercosur; Brésil.

RÉSUMÉ

La coopération décentralisée est une dimension inclusive des acteurs infranationaux dans l'environnement de la coopération internationale pour le développement, spécialement dans la proposition de coopération Sud-Sud. Cette coopération offre à Mercosur un agenda positif des actions, génère dialogue et renforce les institutions. En étant le procès d'intégration plus horizontal, quotidien et direct, la frontière entre les états membres du Mercosur et Brésil es présenté comme le locus propice pour l'intégration des entités infranationaux et pour le développent des actions de coopération.

Introducción

Desde sus inicios, la acción del Mercado Común del Sur (Mercosur) se concentraba en acciones comerciales y aduaneras, pero después de algunos años de existencia (y de atravesar algunas fases de crisis, revitalización y maduración) ha logrado transformar su agenda con temas que van mucho más allá de estas cuestiones, poniendo particular énfasis en el área de fronteras del bloque regional.

En este sentido, en 2002, por decisión del Consejo Mercado Común (CMC), se creó el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) con el objetivo de crear instrumentos de promoción de los asuntos fronterizos. En 2004, nace el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), vinculado al Grupo Mercado Común (GMC). Este foro es una importante herramienta de articulación política de las entidades subnacionales del Mercosur porque tiene dentro de sus ejes de actuación prioritaria la integración fronteriza.

Actualmente, el Mercosur busca, además, incluir otros actores en su proceso decisorio e institucional. Es así como las entidades subnacionales se incorporan en la búsqueda de oportunidades de inversión, negocios, cooperación internacional, construcción de espacios políticos y, en algunos casos, en la construcción de un régimen simbólico de identidades e intereses dentro del bloque regional.

Sin embargo, algunos cuestionamientos son importantes para comprender el papel de las entidades subnacionales en el contexto del esquema de integración: ¿cómo esas entidades están inmersas en el proceso de cooperación del Mercosur?, ¿cómo está siendo discutida la cuestión fronteriza en el Mercosur?, y ¿cómo la discusión y la política fronteriza del bloque refleja la política brasileña para esa región?

En este artículo, partimos de la premisa de que el apoyo a las entidades subnacionales situadas en zona de frontera fortalece el proceso de integración y contribuye de forma estratégica a satisfacer las demandas subnacionales en la formulación de políticas públicas para la región fronteriza. A través de esa acción, tales entidades fortalecen el concepto de “frontera-cooperación” y hacen parte de la propuesta de construcción un régimen simbólico (aquí definido como un conjunto de narrativas, ideas-fuerza y posicionamientos sobre la necesidad de promover prácticas que aproximan los socios en la cooperación) que legitime y refuerce la actuación subnacional en áreas fronterizas.

Cooperación descentralizada y entidades subnacionales

El Estado-nación ya no tiene el papel exclusivo y tradicional que solía tener en las relaciones internacionales. Gradualmente viene compartiendo espacios con actores económicos no estatales, movimientos sociales y entidades subnacionales (Milani y Ribeiro, 2011), imprimiendo una nueva dinámica en las relaciones internacionales, por lo que hoy las relaciones interestatales y transnacionales son más plurales, contradictorias y complejas. Esa dinámica producida como efecto de la globalización dio inicio a nuevas demandas, oportunidades y desafíos que apuntan hacia una ampliación del foco de inserción internacional de esos nuevos actores, actuando en diferentes áreas y foros de discusiones, con intereses específicos y articulados, generando una nueva geografía del poder (Sassen, 2004).

Esos actores encuentran en la paradiplomacia —definida, según Panayotis Soldatos (1990), como la actuación externa de las unidades subnacionales— una forma propositiva de acción internacional y buscan construir ambientes de cooperación para alcanzar objetivos todavía no alcanzados, sobre todo en los aspectos político, económico, jurídico y social. Ahora bien, los estados nacionales por sí solos no consiguen alcanzar la capacidad plena de la promoción del desarrollo¹, tanto en el ámbito nacional como en la esfera local, provocando un fenómeno de cierta transferencia de esa capacidad para las entidades subnacionales.

¹ Analizar el concepto de desarrollo presupone superar la dimensión estrictamente económica y direccionar el debate hacia los condicionantes que permiten la plena realización todos los individuos. El desarrollo debe ser visto como un proceso de expansión de las libertades reales que las personas disfrutan. Ello contrasta con visiones más restrictas, como las que identifican desarrollo con crecimiento del PIB, aumento de la renta per cápita, industrialización, avance tecnológico o modernización, elementos obviamente importantísimos como medios de expandir las libertades, mas las libertades son esencialmente determinadas por salud, educación y derechos civiles. De esa forma, percibir el desarrollo como expansión de libertades substantivas hace que la atención sea direccionada para los fines que lo tornan importante y no para los medios (Sen, 2000).

En el caso brasileño, tales entidades poseen en sus esferas de poder las mismas atribuciones de un Estado Nacional, principalmente en el modelo federativo, por lo tanto, por más creciente que sea la actuación de las entidades subnacionales en el plano internacional, esa presencia no se confunde con el concepto tradicional de política exterior, de competencia exclusiva de los estados (Fry, 1993); además, a fin de conferir una identidad a la actuación externa de los gobiernos subnacionales se acuñó el término “paradiplomacia” (Soldatos, 1990; Duchacek, 1990).

La paradiplomacia es la terminología aplicada a la actuación internacional de las entidades subnacionales que puede estar concentrada en motivaciones políticas, culturales y económicas. Bajo la óptica de Noé Cornago (2004: 251-252) la paradiplomacia no contrarresta la existencia de otras acciones de inclusión de los entes subnacionales en la política externa, ya que la interpreta como el “envolvimiento de gobiernos no centrales en el ambiente internacional, sea por contacto permanente o ad hoc”.

La actuación externa de los actores subnacionales encuentra importantes instrumentos en la búsqueda del desarrollo gracias a la distribución del poder y a la emergencia de nuevos actores en el escenario internacional² que ejercen la cooperación descentralizada. Esa dimensión de la cooperación internacional puede ser definida como un conjunto de acciones, actividades y programas de intercambio y cooperación que son establecidos entre actores subnacionales pertenecientes a dos o más estados nacionales diferentes (Bueno, 2010) porque “se trata de la posibilidad de [que] entes subnacionales o no centrales, como estados y municipios, desarrollen acciones internacionales, en el ámbito de sus competencias, bajo el amparo de molduras internacionales bilaterales o multilaterales” (Rodríguez, 2011: 6).

A través de esta modalidad de cooperación es posible imprimir una nueva dinámica en las relaciones subnacionales internacionales y colocar a esos entes en contacto directo, ejerciendo autonomía y sirviendo de marco de la descentralización del poder estatal bajo la idea de “nuevas perspectivas y modelos innovadores de gestión compartida” (Gambini, 2008: 12). La cooperación descentralizada representa un concepto nuevo para la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo (Dessotti, 2009), siendo la Unión Europea³ la primera a incluir esta modalidad de cooperación.

2 “No es hasta los años noventa, tras la caída del bloque soviético y el posterior inicio del proceso de globalización y la intensificación de los procesos de descentralización política y administrativa, cuando la cooperación descentralizada comienza a intensificarse y a recibir una creciente atención y reconocimiento en la Agenda Global de Desarrollo” (Martínez y Sanahuja, 2012).

3 Reglamento (CE) n° 1659/98 del Consejo, de 17 de julio de 1998, relativo a la Cooperación Descentralizada.

La cooperación internacional para el desarrollo⁴ de forma general es definida como “un sistema que articula la política de los estados y actores no gubernamentales, un conjunto de normas difundidas (o, en algunos casos, prescritas) por organizaciones internacionales y la creencia de que la promoción del desarrollo en bases solidarias sería una solución deseable para las contradicciones y las desigualdades generadas por el capitalismo en el sistema internacional” (Milani, 2012: 211).

Las políticas de los estados y de los demás actores están envueltas en una gama de intervenciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur (Ayllón, 2006), que inicialmente servía como instrumento de ayuda asistencial de los países desarrollados hacia los menos desarrollados (Romero, 2004), y poseía estrictamente una relación de carácter vertical (Norte-Sur) y de gestión poco compartida.

La cooperación descentralizada puede ser entendida como una política pública, ejercida por los Estado Nacional y entidades subnacionales, a través de funciones coordinadas, deseando resultados y siguiendo reglas establecidas. Puede también ser considerada como una “institución internacional en proceso de consolidación [por] aludir a un conglomerado que contiene ideas, arreglos institucionales, normas, reglas y practicas formalizadas o no” (Salomón, 2012: 9). De hecho, la cooperación descentralizada representa apenas una de las formas de ejercicio de la paradiplomacia que, a su vez, es más amplia e incluye otras modalidades de actuación.

La cooperación descentralizada encuentra en la modalidad de cooperación horizontal (Sur-Sur) una mayor participación de entidades subnacionales en las propuestas de cooperación donde los países del Sur pasan a figurar como donantes o promotores de cooperación, confiriendo nuevos espacios de diálogo y asociación para las entidades subnacionales, como es el caso del Mercosur, que recientemente presentó en su política de cooperación, indicando el alineamiento de sus principios con los de la cooperación Sur-Sur: la horizontalidad, no condiciona- lidad, equidad, beneficio mutuo, respeto a las particularidades, protagonismos de los actores locales, entre otros. Por lo tanto, las entidades subnacionales pasan a tener mayor relevancia en el escenario internacional, por las acciones de la paradiplomacia, utilizando, por ejemplo, el componente de la cooperación descentralizada, ejerciendo funciones de coordinación y articulación de los proyectos de cooperación, sirviendo de importantes agentes en los procesos de integración regional.

4 La concepción “Norte-Sur” se aplica a la modalidad de cooperación practicada por los países mayoritariamente posicionados en el Norte geopolítico (donde se concentran los países más ricos) a los países posicionados en el Sur, donde se encuentran los países llamados en desarrollo y potencias emergentes (todavía beneficiarias de Asistencia Oficial al Desarrollo). En ese sentido, la OCDE concentra buena parte de los donadores de este sistema y sistematiza su conjunto de reglas en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Espacio subnacional y frontera en el Mercosur

Aun cuando, desde la suscripción del Tratado de Asunción, el énfasis de la integración del Cono Sur en la pauta comercial ha ocupado gran parte de la construcción de la integración, otras discusiones han permeado en las instancias decisorias del bloque. A lo que ha contribuido la creación de grupos de trabajo e instituciones para atender a la creciente demanda de diálogo intrabloque en los más variados temas⁵.

Con ese propósito fue credo, en 2002, el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) como una acción innovadora, pues no existía en el Mercosur ningún instrumento que facilitase las relaciones entre las poblaciones. Fue creado con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones en la región de frontera, para elaborar propuestas de instrumentos normativos destinados a facilitar las relaciones entre las comunidades fronterizas, tanto en aspectos comerciales como en asuntos volcados a la salud, educación, seguridad, migraciones, trabajo, transporte, desarrollo económico y otros que pudiesen impulsar la integración entre dichas comunidades⁶.

A pesar del poco dinamismo en sus primeros años de funcionamiento, algunos temas relevantes fueron debatidos en el grupo, como por ejemplo, el Anteproyecto de Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, para mejorar la calidad de vida de la población de frontera en términos económicos, de tránsito, de régimen de trabajo, de acceso a los servicios públicos y de educación⁷. “Las pocas reuniones realizadas se dieron sin la representación de poblaciones fronterizas: solamente los gobiernos participaron, en total ausencia de unidad subnacional, tratando la cooperación fronteriza según una lógica absolutamente *top-down*” (Rhi Sausi y Oddone, 2009: 64).

Ocurre que las entidades participan poco de esta propuesta, una vez que, en este ambiente, las deliberaciones son realizadas en un sentido vertical, donde esas entidades subnacionales influyen poco en las decisiones. De acuerdo con información oficial del Mercosur y de los Estados Partes, existía la idea de retomar el trabajo del GAHIF (SAF, 2013; FCCR, 2013), pero sin avances representativos.

5 Grupos de trabajo ad hoc del GMC - Grupo Ad Hoc Sector Azucarero (GAHAZ); Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión de la Tarifa Externa Común (GAHTEC); Grupo Ad Hoc para la Superación de las Asimetrías (GAHSA); Grupo Ad Hoc para los Sectores de Bienes de Capital y de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (GAH BK/BIT); Grupo Ad Hoc Biocombustibles (GAHB); Grupo Ad Hoc Dominio Mercosur (GAHDM); Grupo Ad Hoc para la Eliminación del Doble Cobro de la Tarifa Externa Común y Distribución de la Renta Aduanera (GAHDOC); Grupo Ad Hoc Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas y Medias Empresas (GAHFOPYME); Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países e Desarrollo (SGPC)(GAH OMC-SGPC); Grupo Ad Hoc para la elaboración e implementación de la Patente Mercosur (GAHPAM); Grupo Ad Hoc de Reglamentación del Código Aduanero del Mercosur (GAHRECAM).

6 Artículo 2 de la Dec. CMC 05/02.

7 Ata nº 01/11 da XI Reunión del GAHIF. Véase el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur (Plan de Acción)/ Dec. CMC nº 64/10.

Por una creciente demanda política fue creado en 2004 el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR)⁸, vinculado institucionalmente al GMC. El FCCR tiene una dinámica propia de organización, actuación y articulación, dividido en dos comités (uno para municipios y otro para estados federados, departamentos y provincias) y su finalidad es estimular el diálogo y la cooperación entre las entidades subnacionales del Mercosur, teniendo como uno de los ejes principales de actuación⁹, la integración fronteriza así como la promoción de la identidad regional y las políticas públicas para la región.

Para reforzar esa dinámica, el FCCR crea el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza, en el año de 2008 (GTIF)¹⁰, con el objetivo de promover estudios e incorporar a sus miembros en la discusión de los problemas fronterizos, teniendo como punto de partida las perspectivas y necesidades de las entidades subnacionales. La creación de estos grupos de trabajos ha sido importante para el crecimiento institucional del bloque, ya que la mayor articulación entre las entidades subnacionales, reuniones técnicas especializadas, seminarios temáticos y proyectos comunes, demuestran avances en la construcción de instrumentos de cooperación y ponen el énfasis en los asuntos e intereses compartidos por las entidades subnacionales del Mercosur.

La integración fronteriza busca promover el desarrollo compartido de los territorios fronterizos del Mercosur, poniendo especial atención en una región con muchas oportunidades de desarrollo, poco condicionada a las amarras de las burocracias estatales y donde las actuaciones están promovida por las necesidades locales (Oliveira, 2005). Las relaciones fronterizas en el Mercosur tienden a construir su propia dinámica, donde las ciudades, estados federados, provincias y departamentos, muchas veces desplazados de la atención central de los Estados Partes, construyen lazos de proximidad, intentando promover un mayor nivel de interdependencia con otros espacios sociales y políticos, presentando “tendencias descentralizadoras, con mayores niveles de capacidad para la complementariedad y, hasta, competitividad en los mercados internacionales (sobre todo los más próximos)” (Oliveira, 2005: 382).

El concepto clásico y singular de frontera parte del entendimiento geográfico, fijándose en la delimitación territorial de definición de espacios que sea resultado de las convenciones bilaterales o unilaterales (Sieger *apud* Bauckheuser, 1952) y la noción de límites (Lyde, 1915; Hartshorne, 1936), por lo que, la frontera sería una línea que determina el inicio y el fin de un país, estipulando el poder del soberano en determinado territorio de un Estado (Oliveira, 2005). Tal concepto resulta insuficiente para el objetivo de este trabajo y no atiende los estudios que incluyen las dinámicas económicas, migratorias, políticas, sociales, culturales, identidad y organización espacial

⁸ Dec. CMC 41/04.

⁹ Integración fronteriza, ciudadanía regional e integración productiva.

¹⁰ VII FCCR-CN, Ata 01/08.

(Raffestin, 1993), motivo por el cual nos apoyamos en la distinción entre frontera y límite de Lia Osório Machado:

Es bastante común considerar los términos frontera y límite como sinónimos. Existe con todo, diferencias esenciales entre ellos que escapan al sentido común. La palabra frontera implica, históricamente, aquello que su etimología sugiere, lo que está en frente [...] Asimismo, no tenía la connotación de un área o zona que se marcara el límite definido o el fin de una unidad política. En realidad, el sentido de frontera era de fin, más que del comienzo del Estado, o el lugar para donde tendía a expandirse. [...], las diferencias son esenciales. La frontera está orientada “para fuera” (fuerzas centrífugas), en cuanto los límites están orientados “para dentro” (fuerzas centrípetas) [...] la frontera puede ser un factor de integración, en la medida que sea una zona de interpenetración mutua y de constante manipulación de estructuras sociales, políticas y culturales distintas, el límite es un factor de separación, pues separa unidades políticas soberanas y permanece como un obstáculo fijo, no importando la presencia de ciertos factores comunes, físicos, geográficos o culturales (1998: 42).

A partir de esta aclaratoria, podemos comprender la frontera como un espacio de integración y no de separación. Así, las regiones fronterizas no deben ser vistas como áreas longincuas y aisladas sino como áreas capaces de estimular el desarrollo, la integración regional y la cooperación, ya que las franjas contiguas de los países fronterizos poseen propósitos comunes y ventajas comparativas que merecen ser exploradas (Ministerio de la Integración, 2010: 33). Es un ambiente que posee espacios de integración históricos, permanentes y en muchas ocasiones de características similares, como es el caso de las ciudades gemelas, donde el uso de infraestructuras y espacios comunes es constante.

La falta de estudios sobre la cooperación entre las regiones de frontera puede ser explicada por la situación doblemente marginal que las caracteriza (Steiman y Machado, 2012). Por un lado, la mayoría de estas regiones de están aisladas de los centros nacionales de sus respectivos estados, bien sea por la ausencia de redes de transporte y de comunicación o, por el menor peso político y económico que poseen en relación a los grandes centros. Pero, por otro lado, este aislamiento facilita que las regiones de frontera representen una oportunidad para aproximarse con las regiones colindantes. Esto trae como consecuencia que se generen estructuras institucionales auxiliares y la promoción de una cooperación patrocinada por los actores subnacionales que a través de acuerdos tácitos entre autoridades establecen sus propias agendas y dinámicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

Además de eso, la inclusión de esas entidades en los procesos de integración regional, como en el caso mercosulino, podrá transformar esas regiones, dada su propia localización geográfica en zonas de cooperación entre los Estados Partes, por ejemplo, “con la pérdida del énfasis en la seguridad como un componente estratégico de las relaciones internacionales, parece que las regiones están desvinculando el control paternalista del Estado, definiendo sus propios intereses políticos y, cada vez más,

participando de su propia forma de política externa, estableciendo diálogos de resolución de problema transfronterizos (Ganster *et al.*, 1997: 7).

La pérdida del foco de la frontera-separación para una nueva perspectiva de frontera-cooperación (Carneiro, 2013) indica una modificación de la perspectiva del papel del Estado. De esta forma, los intereses de las entidades subnacionales pasarían a tener más relevancia en la concepción de políticas públicas, alterando sensiblemente el sentido clásico de límite y de frontera (Steiman y Machado, 2012).

El proceso de reestructuración territorial (Rückert, 2001) en curso En Brasil, es cada vez más proclive a entender la frontera a partir de las necesidades locales y menos desde la seguridad y la defensa, abriendo nuevas perspectivas de políticas públicas para las entidades subnacionales presentes en la franja de frontera. Ejemplo de ello es el Plan Plurianual (PPA) de 2000-2003 y de 2004-2007 donde la frontera comienza a destacarse como un ambiente de cooperación e integración para las políticas públicas, con muchos desafíos y dificultades en la relación.

El diálogo federativo en relación a los asuntos fronterizos ha crecido en los últimos años: el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI/PR) ha promovido estudios para el desarrollo de la Franja de Frontera a través de sus comisiones especiales (Furtado, 2012) y creó, en 2008, del Grupo de Trabajo Interfederativo (GTI) para elaborar propuestas que contemplasen la articulación de integración fronteriza con países vecinos, sobre todo con el Mercosur. Fruto de ese trabajo fue creada la Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Franja de Frontera (CDIF), en 2010, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la gestión de las políticas públicas para el desarrollo de la franja de frontera en coordinación con los gobernantes locales. También se ha involucrado la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República (SRI-PR) para coordinar la asesoría internacional federativa de la Presidencia de la República y articular los acuerdos de cooperación descentralizada propuestos, en asociación con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Además de eso, representa los intereses brasileños en la coordinación de los asuntos federativos junto al Mercosur y sus instituciones.

Estos significativos cambios en la visión y en la inclusión de los actores subnacionales son muestra de los avances en el proceso de integración y reflejan la percepción del Estado brasileño a través de sus acciones para esa región.

La construcción de un régimen simbólico de la cooperación fronteriza en el Mercosur

Los lazos económico, social, político, de trabajo, de amistad y de parentesco ya estaban presentes en las regiones de frontera del Mercosur antes de su efectiva construcción, el bloque solo ofreció mayor visibilidad a esas relaciones y a los problemas que ellas

derivan (Rhi sausi y Oddone, 2012). La frontera se presenta como un ambiente propicio para la interacción de las entidades subnacionales del Mercosur y donde hay una mayor convivencia entre las población que allí viven. Por tanto, si se incorporan a las entidades subnacionales en el plan internacional, por medio de la cooperación descentralizada, podría ser considerada la principal área de la agenda de la paradiplomacia brasileña (Salomón, 2012). Por más que las perspectivas en relación a la cooperación internacional para el desarrollo no sean coincidentes (Milani, 2012), entendemos que la cooperación fronteriza puede promover la integración y la prosperidad entre los socios, sobre todo si son aplicados los principios de la cooperación Sur-Sur, que ya han sido incorporados en la Política de Cooperación Internacional del Mercosur (Decisión del CMC 23/14).

El Brasil, considerado una potencia regional (Nolte, 2011) o potencia emergente (Kornegay, 2012), es el único país de la región que practica mayor diversificación de su cooperación con presencia en la América Latina, África y Asia como oferente de cooperación Sur-Sur. En este sentido, ofrecemos una propuesta de construcción de un régimen simbólico de la cooperación fronteriza en el Mercosur: si la lógica dominante de ayuda externa para los miembros del CAD-OCDE está sustentada en la caridad, la ayuda ofrecida por los países que patrocinan una visión alternativa de la cooperación Sur-Sur está respaldada en la solidaridad y en el beneficio mutuo, apoyada en el principio de la “horizontalidad entre los socios” (Mawdsley, 2012a: 257). El acto de donar, de redistribuir y de recibir está ligado a un gesto de reciprocidad; en el modelo horizontal, la propuesta es romper con la relación de superioridad/inferioridad creada por el estigma de la cooperación internacional tradicional (Ídem).

De acuerdo con Mawdsley (2012a: 263), dado el posicionamiento que los socios del desarrollo crean en la promoción de un régimen de cooperación horizontal (Sur-Sur) y que todavía tienen diferencias institucionales, crean principios que caracterizan un régimen simbólico de actuación y práctica, tales como: a) identificación de semejanza en la exploración colonial y desventajas sufridas en el periodo postcolonial, vulnerabilidad mediante la globalización promovida por el consenso de Washington y una identificación común en relación a sus estatus de “países en desarrollo”; b) con base en la experiencia compartida, la *expertise* en relación a los abordajes sobre tecnología y desarrollo son más apropiadas para difusión entre países semejantes; c) rechazo explícito a las condiciones de jerarquía entre los estados, fuerte articulación de los principios de respeto, soberanía y no interferencia; d) insistencia de los resultados benéficos para ambos lados y oportunidades mutuas en las acciones de cooperación Sur-Sur.

En resumen, Mawdsley sugiere que la teoría de la dádiva abre una posibilidad de pensar que la cuestión de la reciprocidad es aplicada de igual a igual, en el sentido de crear una relación social basada en asociación con base en la identidad y experiencias compartidas.

Si derivamos esta propuesta a las relaciones fronterizas en el Mercosur (donde el nivel de reciprocidad de las relaciones de cooperación tiende a ser mayor) la creación de un régimen simbólico de actuación no está relacionada simplemente al acto de donar o solamente retribuir mediante condiciones, mas sí a la importancia de comprender el otro y construir una estructura colectiva (sea material o inmaterial) que sirva a ambos los lados de la frontera; sosteniendo un diálogo fronterizo, las entidades subnacionales del Mercosur acaban por crear un régimen de identidades e intereses compartidos.

De este modo, nos enfocamos en algunos principios que contribuyen a la construcción del régimen simbólico de la cooperación fronteriza en el Mercosur promovida por las entidades subnacionales:

- ▶ Identificación de la frontera como zona de cooperación y sinergia entre los países vecinos.
- ▶ Reconocimiento de la importancia cultural, costumbres y relacionamiento social de ambos los lados de la frontera.
- ▶ Escepticismo con los programas o políticas públicas que no consideren los intereses y necesidades locales, que no ofrezcan posibilidad de participación a la comunidad fronteriza o que no estimulen la descentralización de las decisiones
- ▶ Posibilidad de compartir las experiencias adquiridas o aplicar con reciprocidad las lecciones aprendidas de la cooperación.
- ▶ Participación en redes de entidades congéneres que posibiliten la agenda de cooperación en las áreas de sus responsabilidades legales y políticas.

Para integrar un espacio estratégico en sus países, las entidades subnacionales fronterizas buscan, a través de la prospección de programas de cooperación internacional para el desarrollo (en destaque para la modalidad Sur-Sur), crear una cohesión territorial para el desarrollo estratégico de sus regiones, como forma de mitigar el efecto de la posición periférica en relación a los centros decisores y de los *policy makers* de las políticas públicas de sus estados. A partir de esta perspectiva, las entidades subnacionales ven en la promoción de un régimen simbólico de actuación una manera de uniformar sus acciones de cooperación y, a través de la aplicación de esos principios, buscan influenciar los espacios institucionales del Mercosur.

Consideraciones finales

Con el diseño de competencias compartidas en el campo de la política exterior de los estados y obedeciendo al aspecto jurídico interno de cada Estado, la experiencia empírica revela una interesante realidad: las iniciativas por parte de las entidades subnacionales son cada vez más frecuentes en el ámbito internacional. Los estados, provincias y municipios tienen la oportunidad de asumir un nuevo papel y nuevas responsabilidades en la creación de estrategias de inserción internacional, aumentando

la necesidad de adaptación de las políticas domésticas a la realidad internacional, “fundamentalmente porque la política externa y sus agendas de cooperación internacional para el desarrollo están cada vez más conectadas a las demás políticas públicas” (Milani, 2012: 220).

De ese modo, como instrumento facilitador del proceso de integración regional y de importante inserción política, el FCCR se presenta como facilitador del diálogo y de la cooperación entre las unidades subnacionales de los Estados Partes del Mercosur, estimulando la participación en proyectos del FOCEM, programas de cooperación y de acciones bilaterales promovidas por los Estados Partes a través de sus políticas públicas internas que configuran la región de frontera como un campo de acción gubernamental. Así, las entidades subnacionales tienen la oportunidad de construir mecanismos más sólidos de coordinación para la cooperación descentralizada y su inserción internacional puede presentar logros efectivos, como la concreción de asociaciones estratégicas para el desarrollo local, por ejemplo.

Al apuntar la necesidad de reactivación del Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza, observando el plan de acción del FCCR para los próximos años, es evidente que el tema todavía necesita más atención por parte de la comunidad académica y por los responsables políticos y formuladores de políticas públicas.

La propuesta presentada en este artículo sobre los principios que orientan la cooperación fronteriza en el Mercosur, nos lleva a concebir la frontera como un espacio-interacción en el que la cooperación entre los actores esté presente en los procesos políticos, económicos y culturales en ese territorio. Las relaciones fronterizas tienden a construir su propia dinámica, donde las ciudades, estados federados, provincias y departamentos, muchas veces desplazados de la atención central de los Estados Partes, construyen lazos de proximidad, reciprocidad, promoviendo un mayor nivel de interdependencia y produciendo acciones colectivas transfronterizas e implementando políticas públicas en asociación. Nuestro próximo paso será, en nuestras investigaciones, evidenciar esa realidad renovada de la frontera del Mercosur.

Bibliografía

- ALTMANN, J. y BEIRUTTE, T. (eds.) (2011): *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*, TESEO, CAF, FLACSO, Buenos Aires.
- AYLLÓN, B. (2006): “O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas”, *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, junio, pp. 5-23.
- (2012): “Transformações Globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia”, *Caderno CRH*, vol. 25, nº 65, mayo-agosto, pp. 233-249.

- BACKHEUSER, E. (1952): *Teoria das Fronteiras: curso de geopolítica geral e do Brasil*. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.
- BUENO, I. (2010): *Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA*, Brasília, tesis de doctorado, UNB.
- CARNEIRO FILHO, C. (2013): *Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*, tesis de doctorado, UFRGS.
- CNM (2008): Confederação Nacional dos Municípios. *Fronteiras em Debate. I Encontro dos Municípios de Fronteira (Relatório Final)*, CNM, Brasília.
- (2009): Confederação Nacional dos Municípios. *Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil*. CNM, Brasília.
- CORNAGO, N. (2004): “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”, en T. Vigevani et al. (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, EDUC; UNESP/EDUSC, São Paulo, pp. 251-282.
- DESSOTTI, F. (2009): “Cooperação Descentralizada: uma inovação nas política públicas de desenvolvimento local”, 5º Simposio IFBAE, Grenoble, Francia, pp. 1-19.
- DORFMAN, A. y CARDIN, E. (2014): “Estratégias espaciais do ativismo em condição fronteiriça no Cone Sul”, *Cuardenos de Geografia. Revista Colombiana de Geografia*, vol. 23, nº 2, julio-diciembre, pp. 31-44.
- DUCHACEK, I. (1990): “Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations”, en P. Soldatos y H. Michelmann (eds.), *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 1-33.
- FRY, E. (1993): “The US State and Foreign Economic Policy: Federalism in the ‘New Order’”, en B. Gocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press, Londres, pp. 122-139.
- FURTADO, R. (2012): “As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriço no âmbito do Mercosul”, en H. Trincherro y T. Oliveira (ed.), *Fronteiras Platinas - Territórios e sociedades*, UFGD, Dourados, pp. 245-256.
- (2013): *Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: As estratégias, as negociações e o embate na constituinte*, CRV, Curitiba.
- GAMBINÍ, P. (2008): “Rede Mercocidades: paradiplomacia de cidades no MERCOSUL”, *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 2, Belo Horizonte, pp. 1-32.
- GANSTER, P. et al. (orgs.) (1997): *Border and border regions in Europe and North America*, San Diego State University and Institute for Regional Studies of the California, San Diego.
- HARTSHORNE, R. (1936): “Suggestions on the terminology of political boundaries”, (abstract), *Annals of the Association of American Geographers*, nº 26, 1, pp. 56-57.
- HATTORI, T. (2003): “The moral politics of foreign aid”, *Review of International Studies*, vol. 29, nº 2, pp. 229-247.

- KORNEGAY, F. (2012): "South Africa and emerging powers", *South African Foreign Policy Review*, vol. 1, IDG/Africa Institute of South Africa, Pretoria, pp. 198-214.
- LYDE, L. (1915): *Some frontiers of tomorrow: an aspiration for Europe*, A e C Black, Londres.
- MACHADO, L. (1998): "Limites, Fronteiras, Redes", en T. M. Strohaecker; A. Damiani; N. O. Schaffer; N. Bauth y V. S. Dutra (orgs.), *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Puerto Alegre, pp. 41-49.
- (2005): "Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira", Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministério da Integração Nacional, Brasília.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. A. (2012): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid.
- MAUSS, M. (1974): "Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas", *Sociologia e Antropologia*, vol. 2, Edusp, São Paulo.
- MAWDSLEY, E. (2012a): "The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 37, nº 2, pp. 256-272.
- (2012b): *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*, Zed Books, Londres.
- MENA, S. (2012): "Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación", FLACSO, Secretaría General y CAF, San José de Costa Rica.
- MILANI, C. (2012): "Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul", *Caderno CRH*, vol. 25, nº 65, mayo-agosto, Salvador, pp. 211-231.
- MILANI, C. y PINHEIRO, L. (2013): "Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública", *Contexto Internacional*, vol. 35, nº 1, pp. 11-41.
- MILANI, C. y RIBEIRO, M. (2011): "International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management", *Brazilian Administration Review. BAR*, vol. 8, nº 1, art. 2, enero-marzo, Curitiba, pp. 21-36.
- NOLTE, D. (2011): "Regional powers and regional governance", en N. Godehardt y D. Nabers (orgs.), *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, Nueva York.
- OLIVEIRA, T. (2005): "Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático", en T. Oliveira (org.), *Território sem limites: estudos sobre fronteira*, Editora UFMS, Campo Grande, pp. 377-408.
- OLIVEIRA, T. y TRINCHERO, H. (2012): *Fronteiras Platinas-Territórios e sociedades*, Ed. UFGD, Dourados.
- RAFFESTIN, C. (1993): "Autour de la fonction sociale de la frontière", *Espaces et Sociétés*, pp. 70-71.
- RHI-SAUSI, J. y ODDONE, N. (2009): "Cooperación Transfronteriza en América Latina y Mercosur", *Integración y Cooperación Fronteriza en el Mercosur*, Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España,

- Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo-Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, pp. 33-107.
- (2012): “A cooperação transfronteiriça entre as unidades subnacionais do Mercosul”, en H. Trinchero y T. Oliveira, T. (eds.), *Fronteiras Platinas-Territórios e sociedades*, UFGD, Dourados, pp. 227-244.
- RODRIGUES, G. (2011): “Marco Jurídico para a Cooperação Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro”, Frente Nacional dos Prefeitos, São Paulo.
- ROMERO, M. (2004): “Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común)”, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, São Paulo, pp. 403-440.
- RÜCKERT, A. (2001): *Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul*, tesis doctoral, USP.
- RÜCKERT, A. y LEMOS, B. (2011): “A região transfronteiriça Sant’Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação”, *Revista de Geopolítica*, vol. 2, nº 2, julio-diciembre, pp. 49-64.
- SALOMÓN, M. (2012): “Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?”, *Revista Mural Internacional*, año III, nº 2, diciembre, pp. 9-15.
- (2012): “A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas”, en L. Pinheiro y C. Milani (orgs.), *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, Editora FGV, Río de Janeiro, pp. 269-299.
- SASSEN, S. (2004): “Local actors in global politics”, *Current Sociology*, vol. 52, nº 4, International Sociological Association, Madrid.
- SEN, A. (2000): *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo.
- SOLDATOS, P. (1990): “An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors”, en H. Michelmann, *Federalism and International Relations. The role of subnational Units*, Clarendon Press, Oxford, pp. 34-53.
- STEIMAN, R. y MACHADO, L. (2012): “Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica”, *Fronteiras Platinas-Territórios e sociedades*, Ed. UFGD, Campo Grande.

3

Río de Janeiro y la agenda brasileña de cooperación Sur-Sur*

Rio de Janeiro and the Brazilian Agenda for South-South Cooperation

MÓNICA SALOMÓN**



PALABRAS CLAVE

Río de Janeiro; Cooperación internacional; Cooperación descentralizada; Cooperación Sur-Sur; Gobiernos subnacionales.

RESUMEN En la última década, el gobierno federal brasileño ha desempeñado los papeles de impulsor y facilitador de políticas y acciones de cooperación descentralizada de los estados y municipios de la federación. El artículo analiza la cooperación internacional del gobierno del Estado de Río de Janeiro y su encaje en la estrategia nacional de cooperación Sur-Sur.

KEYWORDS

Rio de Janeiro; International cooperation; Decentralized cooperation; South-South Cooperation; Federal governments.

ABSTRACT In the last decade, the Brazilian federal government has played an active role for boosting policies and activities of decentralized cooperation for its different states and municipalities. In recent times, and according to the new role of Brazil in the international system of Cooperation for development, Brazil has started to promote the decentralized South-South Cooperation system

* La autora agradece la colaboración de Luzia Silva, estudiante de la maestría en Ciencias Sociales de la PUC-Río, quien desempeñó tareas de asistente de investigación y realizó las entrevistas necesarias para la elaboración de este artículo en la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del gobierno del Estado de Río de Janeiro y en otras dependencias. Asimismo, la autora agradece la gentil y generosa colaboración con este estudio del señor Pedro Spadale, actual responsable de la SSRI y de todos los funcionarios de la SSRI y de otras secretarías del gobierno de RJ.

** **Mónica Salomón** es doctora en Ciencias Políticas y de la Administración y profesora del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Santa Catarina (monica.salomon@ufsc.br).

as well. This article focuses on the governmental international cooperation of the State of Rio de Janeiro and its suitability to the national strategy of South-South Cooperation.

MOTS CLÉS

Rio de Janeiro; Coopération international; Coopération décentralisé; Coopération Sud-Sud; Gouvernement fédéral.

RÉSUMÉ

Dans la dernière décade le gouvernement fédéral de Brésil a développé un important rôle pour impulser et faciliter politiques et activités de coopération décentralisé des états et municipes de la fédération brésilienne. Récemment, et en consonance avec le nouveau rôle de Brésil dans le system international de coopération pour le développement, le pays latino-américaine a commencé à promouvoir aussi la coopération décentralisé sud-sud. Cet article fait une analyse de la coopération internationale du gouvernement d'état de Rio de Janeiro et son adaptation dans la stratégie national de Coopération Sud-Sud.

Introducción

La cooperación Sur-Sur (CSS) es uno de los principales ejes estratégicos de la política exterior brasileña contemporánea (Soares de Lima, 2005), sobre todo desde la llegada al gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT) en 2003. Especialmente notable es el incremento de los recursos y acciones de cooperación técnica, cuya gestión depende de la Agencia Brasileña de Cooperación, a su vez integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se evidencia en los informes anuales sobre CSS en Iberoamérica, elaborados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que Brasil está convirtiéndose en un importante actor regional en materia de cooperación, destacando en las tres modalidades que los informes sistematizan: bilateral, regional y triangular (SEGIB, 2009 a 2014). Pero las acciones y proyectos de cooperación recogidos en los informes de la SEGIB no hacen el recuento de la CSS de estados y municipios, tampoco queda registrada en el informe sobre la CSS brasileña elaborado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, 2013)¹. Eso no significa que no se la tenga en cuenta, de hecho, el gobierno brasileño ya ha comenzado a incluir a estados y municipios en su estrategia de CSS, después de varios años

¹ El informe presenta los gastos de la administración pública federal de 2010 con la cooperación brasileña para el desarrollo internacional, con datos de 91 instituciones federales. También describe los arreglos institucionales para su ejecución.

ejerciendo el papel de impulsor y facilitador de la cooperación descentralizada de sus gobiernos subnacionales (Salomón, 2011). Hasta ahora, las principales iniciativas en esa dirección han sido, por un lado, la convocatoria para proyectos franco-brasileños de cooperación descentralizada trilateral en beneficio de Haití y del continente africano en 2011 (MFAEE- ABC, 2011) y, por otro, el Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur en 2012 (SAF-ABC, 2012) financiado exclusivamente por el gobierno federal brasileño.

En esas iniciativas convergen dos procesos: uno tiene que ver con la voluntad del gobierno federal de involucrar a los gobiernos locales en su estrategia de posicionar a Brasil como uno de los principales oferentes de CSS de la región² y, otro, relacionado con la paulatina construcción, por parte de los gobiernos municipales y estatales brasileños, de estrategias globales de relaciones internacionales, a menudo diseñadas y coordinadas desde estructuras institucionales específicas, en las que la cooperación internacional ocupa un lugar prominente.

Es a partir de ese reconocimiento, y del papel que los gobiernos estatales y municipales tienen o pueden tener “en el proceso de la renovación de la agenda de la cooperación internacional” (SAF-ABC, 2012), que la convocatoria de cooperación descentralizada técnica Sur-Sur está dirigida a gobiernos subnacionales brasileños, estados y municipios.

¿En qué medida esos dos procesos son compatibles a medio plazo? O, para usar los términos de la propia convocatoria, ¿en qué medida es posible “la movilización y articulación entre las esferas de gobierno en torno a las directrices de la política externa” (en este caso, la cooperación Sur-Sur)? (Salomón, 2012). En este sentido, nos planteamos esa pregunta de forma más general y pretendemos profundizar algo más a través de un caso específico: el del gobierno del Estado de Río de Janeiro, el primero en el país en gestionar coordinadamente sus Relaciones Internacionales y que cuenta con una estructura institucional bastante estable y consolidada.

Comenzaremos este artículo describiendo esa estructura institucional y prestando especial atención al lugar que ocupa en ella la cooperación internacional, continuaremos con un análisis de la cooperación practicada por Río de Janeiro y sus características, intentando determinar qué parte de ella puede considerarse “cooperación descentralizada técnica Sur-Sur” y, por último, concluiremos intentando responder la pregunta planteada.

² Según SEGIB (2014: 19-20), en 2012 Brasil actuó como oferente en el 30% de los proyectos de cooperación horizontal Sur-Sur bilateral en que participaron los países iberoamericanos. En los proyectos de cooperación triangular Brasil actuó como primer oferente (en cuarta posición después de Chile, México y Colombia) en el 7,8% del total de proyectos.

Aspectos institucionales

El gobierno del Estado de Río de Janeiro ha tenido diversos órganos de asesoría o de coordinación de sus Relaciones Internacionales desde 1983, año de la creación de una pequeña Asesoría de Relaciones Internacionales con un perfil claramente político. En 1982, en el marco del proceso de redemocratización del país, Leonel Brizola, un político de peso que ya había sido gobernador del Estado de Río Grande do Sul, ganó las elecciones de Río de Janeiro al frente del Partido Democrático Trabalhista (PDT). La asesoría que creó Brizola, el primer órgano de gestión de Relaciones Internacionales de un gobierno subnacional en Brasil, le permitía obtener cierto apoyo y legitimidad política desde el exterior, teniendo en cuenta que el país estaba aún bajo la dictadura militar (1964-1985). Además de gestionar las relaciones políticas con la Internacional Socialista y sus miembros, la asesoría se dedicó sobre todo a la formalización y gestión de convenios de cooperación técnica para la formación en el exterior de sindicalistas y policías (Barcelos, 2012).

Durante las gestiones siguientes, ya bajo un régimen democrático y descentralizado, el órgano se mantuvo, aunque su nombre y sus funciones fueron variando. Merece ser destacada la Coordinación de Relaciones Internacionales que funcionó entre 2003 y 2007, durante la administración de la gobernadora Rosinha Garotinho. Su primer responsable fue Theotônio dos Santos, un académico de mucho peso y prestigio dentro y fuera de Brasil, conocido por sus contribuciones a la Teoría de la Dependencia. Lo sucedió Antonio Carlos Peixoto, otro académico de relieve. El perfil de la asesoría seguía estando centrado en las relaciones políticas y de cooperación con gobiernos afines, con énfasis en las relaciones con gobiernos de América del Sur.

La actual Subsecretaría de Relaciones Internacionales (SSRI) fue establecida en 2007, con la llegada al gobierno de Sergio Cabral del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), reelecto en 2010³. La creación del nuevo órgano de gestión de las Relaciones Internacionales de Río de Janeiro supuso cambios muy significativos en las funciones, orientación y papel dentro del gobierno en relación a los anteriores.

En primer lugar, se dotó a la SSRI de un conjunto de competencias amplias entre las que se incluyen: relaciones políticas, económicas y de cooperación de las diferentes secretarías y órganos del gobierno. Por un lado, la SSRI debe “planear, coordinar, articular y ejecutar las acciones del gobierno del Estado de Río de Janeiro en el plano internacional, en asociación con las Secretarías de Estado y los demás órganos de la Administración del Estado, del gobierno federal, de los gobiernos municipales y las entidades del sector privado” (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008: art. 45.I).

3 Cabral fue sucedido en 2014 por Luis Fernando de Souza (Pezão), vicegobernador del Estado desde 2007, lo que aseguró la continuidad institucional del gobierno de RJ, incluida la SSRI.

Por otro, debe “actuar como interlocutor del gobierno del Estado junto al cuerpo consular acreditado en Río de Janeiro, embajadas extranjeras con sede en Brasilia, representaciones diplomáticas y consulares brasileñas en el exterior, organizaciones internacionales y gobiernos nacionales y subnacionales extranjeros” (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008: art. 45, II). En ese sentido, salvando las diferencias de los niveles, las funciones de la SSRI la equiparan a un Ministerio de Relaciones Exteriores nacional. La condición de diplomáticos de sus dos primeros responsables (cedidos temporalmente al gobierno de Río de Janeiro por el Ministerio de Relaciones Exteriores) acentúa aún más esa analogía.

En segundo lugar, la SSRI pasó a tener un peso mayor en la estructura del gobierno del Estado y un carácter menos *sui generis* que los órganos que la habían antecedido. La nueva Subsecretaría pasó a depender de la Secretaría de Estado de la Casa Civil (el órgano que coordina la actividad de todo el gobierno y que atiende al gobernador), una posición estratégica dentro del gobierno que facilita las relaciones de coordinación con el resto de las secretarías e instancias del gobierno.

En tercer lugar, se produjo un cambio de foco importante en la orientación del nuevo órgano en relación con sus antecesores, compatible con la orientación política de centro-derecha del nuevo gobernador. El objetivo del nuevo gobierno, en lo que respecta a las relaciones internacionales, pasó a ser “reposicionar Río de Janeiro en el mundo, ante potenciales socios, inversores, turistas y formadores de opinión” (Spadale, 2013: 29). La atracción de inversiones y la promoción del comercio exterior pasaron a ser los focos de la actuación de la nueva Subsecretaría de Relaciones Internacionales. Se pasó a trabajar en estrecha colaboración con la Federación de Industrias (Firjan), principal órgano de articulación de los intereses empresariales del Estado. Uno de los frutos de esa colaboración fueron las misiones técnico-comerciales, con presencia responsables de las secretarías del gobierno, técnicos y empresarios junto al gobernador; siendo Colombia, China, Japón, Singapur, Alemania, Francia y Estados Unidos algunos de los destinos visitados. No obstante, el valor que se dio a la inserción económico-comercial no supuso el abandono de la gestión de la cooperación que, sin embargo, pasó a tener una orientación bastante diferente, al ser subordinada a las relaciones económico-comerciales.

El trabajo de la SSRI pasó a organizarse a partir de una división de funciones que se mantiene en la actualidad. Por debajo del subsecretario y de un Asesor Especial hay cuatro asesorías temáticas, en cada una de ellas trabajan dos asesores, con apoyo de algunos colaboradores administrativos y estudiantes universitarios en prácticas.

La Asesoría de Relaciones Institucionales desempeña las funciones más generalistas: presta apoyo institucional a las misiones internacionales enviadas y también a las recibidas, bien como de las relaciones con el cuerpo consular establecido en el Estado. La Asesoría de Comercio e Inversiones gestiona las funciones de la llamada “paradiplomacia económica” (Paquin, 2004), es decir, actividades de promoción de

las exportaciones de empresas del Estado y también de captación de inversiones externas directas que, como acabamos de mencionar, es el foco de la SSRI y de la internacionalización del Estado. La Asesoría trabaja en estrecha colaboración con la Secretaría de Desarrollo Económico y también, para la organización de misiones internacionales, con el Centro Internacional de Negocios de la Firjan. Para las tareas de “inteligencia comercial”, o sea de identificación de posibles inversores, se cuenta con la colaboración de dos universidades privadas (Ibmec y Unilasalle), con las que se han formalizado acuerdos.

La Asesoría de Financiaciones Externas se ocupa de la captación de recursos (créditos o donaciones, la mayoría de ellos clasificables como Ayuda Oficial para el Desarrollo) de agencias públicas internacionales, ya sean multilaterales (Banco Mundial, FMI, CAF), nacionales (Agencia Francesa de Desarrollo) o incluso fundaciones privadas. Esta función, típica en los órganos de Relaciones Internacionales en Brasil y en otros países de América Latina⁴ es característica de la “paradiplomacia del Sur” (Salomón, 2011), producto de la asimetría aún existente entre donantes desarrollados y receptores subdesarrollados. El equipo adscrito a esta asesoría ayuda a las demás secretarías del gobierno a elaborar proyectos y solicitudes de financiación y también a identificar posibles fuentes. Aquí es importante señalar que la legislación brasileña exige que todas las solicitudes de financiación externa que suponen endeudamiento necesiten pasar por un complejo trámite para recibir la autorización del ejecutivo federal (Comité de Financiación Externa) y del Senado (MENDES, 2008). Entre 2007 y 2013 el Estado obtuvo créditos del Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo para 23 proyectos en áreas de movilidad urbana, gestión pública, infraestructura, desarrollo urbano y medio ambiente, entre otras, por valor de 4,5 billones de dólares (Spadale, 2013: 37).

Por último, la Asesoría de Cooperación Internacional se ocupa del “intercambio de políticas públicas y mejores prácticas; capacitación y formación”. En contraposición al énfasis en las relaciones políticas de las administraciones anteriores, la actual ha optado por dar a la cooperación un carácter netamente técnico.

La SSRI y sus asesorías colaboran bajo demanda con las demás secretarías de gobierno. Así, por ejemplo, mientras que algunas tienen amplia experiencia en la presentación de solicitudes de financiación internacional a agencias multilaterales, por lo que no requieren el auxilio de la SSRI, otras sí lo necesitan. Por otra parte, algunas secretarías de gobierno cuentan con su propio asesor de relaciones internacionales, de manera semejante a lo que ocurre a nivel federal, donde prácticamente todos los ministerios cuentan con órganos de relaciones internacionales, aunque su nivel de implicación

4 De hecho, en no pocas ocasiones los órganos de Relaciones Internacionales de gobiernos subnacionales latinoamericanos comenzaron como instancias de captación de préstamos y donaciones de agencias multilaterales. Es el caso, por ejemplo, de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Salomón y Nunes, 2007).

varía bastante (las de Medio Ambiente, Educación, Cultura y Derechos Humanos son especialmente activas).

Socios, temas y actividades de cooperación internacional de Río de Janeiro

Como mencionamos, la SSRI define su cooperación internacional como intercambio de políticas públicas y mejores prácticas, capacitación y formación; definición que coincide con la de cooperación técnica (Gutiérrez, 2000) y con el núcleo de las actividades definidas como CSS tanto en el marco de la SEGIB como por la Agencia Brasileña de Cooperación. Pero la cooperación técnica es también el meollo de lo que conocemos como “cooperación descentralizada directa”: la cooperación entre gobiernos locales que no se canaliza a través de ONGD o de otros actores (Malé, 2009) en la que no necesariamente se establecen distinciones entre socios del Norte y del Sur.

Algunos gobiernos subnacionales brasileños, como por ejemplo el de Río Grande do Sul, han creado instancias específicas dentro de sus órganos de Relaciones Internacionales para gestionar actividades de CSS, pero no es el caso del gobierno de Río de Janeiro, donde la CSS no recibe tratamiento individualizado. Los interlocutores de Río de Janeiro en materia de cooperación técnica pueden ser tanto países en desarrollo como países desarrollados. No obstante, y dada la coincidencia de las filosofías de la CSS y la cooperación descentralizada directa, en la práctica todas las actividades de cooperación técnica promovidas por la Asesoría de Cooperación Internacional de la SSRI (y otras realizadas de manera independiente por las secretarías) con interlocutores de países en desarrollo pueden clasificarse como CSS.

De todos modos, los socios de cooperación técnica de Río de Janeiro son predominantemente del Norte. Desde 2007 hasta ahora el gobierno de Río de Janeiro ha firmado acuerdos de cooperación técnica o declaraciones de intenciones que abren la posibilidad de suscribirlos con Estados Unidos (USAID, Estado de Maryland, Estado de Pennsylvania), Alemania (estados de Hessen y de Renania del Norte-Westfalia), Francia (Ministerio de Ecología, Energía y Desarrollo Sustentable y Región de Bretaña) Italia (Ministerio del Interior, provincia de Toscana y ciudad de Milán), Corea del Sur (Provincia de Gyeongnam-do), Colombia (Municipio de Medellín), Canadá (provincia de Québec). Los interlocutores de RJ, pues, son variados y corresponden a distintos niveles de gobierno, aunque con un claro predominio de gobiernos intermedios de países desarrollados. A los acuerdos bilaterales con gobiernos subnacionales, nacionales o agencias de cooperación hay que sumar el ingreso reciente de Río de Janeiro (a partir de 2011 y en conexión con la Conferencia Intergubernamental de Río + 20) en cuatro asociaciones o redes internacionales de gobiernos subnacionales, una de carácter generalista (ORU-Fogar) y tres centradas en temáticas medioambientales: *Regions for Climate Action*, *nrg4SD (Network of Regional Governments for Sustainable Development)* y *The Climate Group*.

Las temáticas en las que se coopera o se prevé cooperar incluyen buena parte del espectro de competencias y políticas públicas de las que el gobierno es responsable. Entre ellas:

- 】 Educación: educación tecnológica; desarrollo de centros y polos tecnológicos, tecnologías de la información, formación profesional.
- 】 Energía: tecnologías de explotación de gas natural y petróleo, actividades científicas relacionadas.
- 】 Pesca: seguridad marítima, construcción de embarcaciones, técnicas pesqueras.
- 】 Seguridad: reducción de la violencia, intervención en áreas violentas, intercambio de información sobre criminalidad.
- 】 Transporte: transporte integrado, inclusión.
- 】 Turismo: turismo sustentable.
- 】 Urbanización: urbanización inclusiva.
- 】 Salud: atención de urgencias y emergencias.
- 】 Medio ambiente: capacitación en prevención de desastres naturales.
- 】 Comercio: promoción de PYMES.

A partir de las propias manifestaciones de los responsables de la SSRI y de otras dependencias del gobierno de RJ, identificamos algunas acciones de cooperación técnica especialmente destacables:

- 】 Fortalecimiento de la red de escuelas públicas: la Secretaría de Educación ha realizado esfuerzos por identificar buenas prácticas en los sistemas escolares de otros países (especialmente de aquellos con los que el Estado ya mantiene relaciones regulares) y traerlas a las escuelas de la red pública del Estado. Los convenios de cooperación técnica con el Estado de Maryland, la USAID, el gobierno francés y el gobierno español permiten la capacitación de profesores brasileños de lenguas y la implementación de escuelas bilingües en varias escuelas de enseñanza secundaria regular o de formación profesional del Estado. De Corea del Sur se intentan replicar una serie de buenas prácticas para mejorar el desempeño de los estudiantes en las áreas de ciencia y tecnología. En el acuerdo con Francia se prevé también el envío de profesores brasileños para enseñar portugués de Brasil en escuelas francesas. Es importante destacar que varios de los acuerdos de cooperación técnica complementan otros acuerdos clasificables como Ayuda Oficial para el Desarrollo, por ejemplo los que prevén la construcción de nuevas escuelas, para lo que se cuenta con fondos internacionales públicos, así como de empresas extranjeras instaladas en el Estado, como Chévron, Coca-Cola, Microsoft, Nissan o de Cámaras de Comercio (entre ellas las de Brasil-Francia, Brasil-Alemania y Brasil-Japón).
- 】 Urbanización integral e inclusiva: Aunque son varios los socios con los que se colabora en este terreno, la cooperación con el municipio de Medellín es probablemente el ejemplo más destacable de cooperación descentralizada

Sur-Sur en el que Río de Janeiro participa. A partir de problemáticas muy semejantes las dos partes han compartido experiencias y replicado mutuamente prácticas. Los proyectos de saneamiento, urbanización y cultura aplicados con éxito en Medellín han sido observados con atención e inspirado diversas acciones realizadas en las favelas de Río. Las misiones de cooperación técnica de Medellín contribuyeron directamente a la transferencia de prácticas, por ejemplo, la replicación de la biblioteca-parque de Medellín en la favela de Mangueiras en Río de Janeiro o el teleférico de Medellín, replicado en las favelas de Complejo del Alemán y Pavão-Pavãozinho.

- Seguridad pública: También en esta temática es destacable la cooperación técnica con Medellín, cuyo Proyecto de Urbanización Integral fue un modelo importante para el establecimiento de las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro. Por su parte, el Observatorio de Delitos de Bogotá inspiró a la Secretaría de Seguridad del Estado a implantar el Centro de Integrado Comando y Control para coordinar la vigilancia policial durante la Copa del Mundo de 2014. Por otra parte, a partir de acuerdos de cooperación técnica en formación de policías con Francia, Estados Unidos y el Reino Unido fueron enviados policías locales a realizar cursos en los países socios y también los socios enviaron instructores para organizar cursos en Río de Janeiro.
- Salud: es destacable la replicación, por parte de la provincia de Buenos Aires, de las Unidades de Pronta Atención (UPP) de Río de Janeiro, que no fue producto de un convenio de cooperación técnica sino del intercambio directo entre técnicos, donde delegaciones de técnicos bonaerenses visitaron Río de Janeiro y fueron asesorados por sus homólogos sobre cómo replicar esta práctica. De manera semejante, se “importó” de Cuba el modelo de atención primaria (médico de familia) pero de manera adaptada.

Algunas secretarías del gobierno han comenzado a buscar socios de cooperación técnica, especialmente aquellos en cuyas prácticas se tiene interés (es el caso de la Secretaría de Educación y también de la Secretaría de Desarrollo Regional, Agricultura y Pesca), pero en la mayoría de los casos los acuerdos de cooperación técnica y las acciones que derivan de ellos surgen de una manera mucho más ad hoc, a partir de contactos más bien circunstanciales. En particular, las misiones al exterior encabezadas por el gobernador y en las que participan empresarios del Estado y técnicos del gobierno suelen conducir a la firma de algunos acuerdos de cooperación técnica. Eso sin duda es positivo, pero parece dudoso que la lógica empresarial que domina esas giras coincida siempre con las necesidades de cooperación técnica del gobierno. Es bastante evidente que una planificación estratégica de las necesidades de cooperación técnica (y, por qué no, de la propia oferta potencial) daría mejores resultados. Los responsables de la SSRI son conscientes de ello y se han propuesto implantar un banco de datos sobre mejores prácticas internacionales en temas de interés del Estado (Spadale, 2013: 36).

Conclusión: posibilidades de articulación de la cooperación del Estado de Río de Janeiro con la agenda de política externa nacional

El Estado de Río de Janeiro pone en práctica la CSS ya que, como indicamos en este artículo, todas las acciones de cooperación técnica con interlocutores de países en desarrollo pueden considerarse CSS. En ese sentido, puede decirse que la agenda de cooperación de Río de Janeiro tiene ya cierta sintonía con el objetivo nacional de incrementar la CSS brasileña e incluir la dimensión subnacional, lo que ha quedado de manifiesto en los contactos entre la SSRI y las instancias federales responsables de la ejecución de la CSS (Agencia Brasileña de Cooperación) y de la articulación a nivel nacional de la cooperación descentralizada (Subdirección de Asuntos Federativos, Presidencia de la República)⁵.

Por otra parte, la cooperación técnica con países del sur de Río de Janeiro representa una parcela muy minoritaria de la cooperación practicada ya que, la mayor parte de la cooperación técnica de Río de Janeiro se hace con interlocutores del Norte y adoptando, en la mayoría de los casos, el rol de receptor. Además, buena parte de los acuerdos y acciones de cooperación técnica con interlocutores del Norte está vinculada a contribuciones financieras que siguen una clara lógica donante-receptor.

Una reorientación de la cooperación técnica de Río de Janeiro, en el sentido de aumentar significativamente el peso de CSS (sobre todo en la oferta), parece poco probable e incluso poco razonable porque exigiría muchos más medios que los actuales, tanto materiales como humanos. Sin una línea presupuestaria específica poco más puede hacerse, pero no parecen existir incentivos suficientes como para dar ese paso.

En España y en otros países europeos los gobiernos locales practican la cooperación al desarrollo (directamente o a través de ONGD) porque así lo ha exigido la ciudadanía. Sin las campañas y manifestaciones ciudadanas de la década de los noventa reclamando a los gobiernos de todos los niveles el aumento de los fondos destinados a la cooperación difícilmente existiría hoy la sofisticada estructura local (y multinivel) que funciona actualmente. Pero en la cooperación

5 Nos referimos a las reuniones que en el año 2011 los responsables de la SSRI mantuvieron con el director y otros responsables de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Subdirección de Asuntos Federativos (SAF) poco antes del lanzamiento de las dos convocatorias de financiación federal de proyectos de cooperación descentralizada bilateral y trilateral ya mencionadas (a las que RJ no se presentó). En esos encuentros, los responsables de la SSRI recibieron informaciones generales sobre el funcionamiento de la ABC, su evolución y también sobre las perspectivas de crecimiento de iniciativas de apoyo a la cooperación descentralizada (tanto prestada como recibida) dentro de la ABC y la SAF. Por su parte, los representantes de la SSRI aprovecharon ese diálogo para indicar las áreas prioritarias en que podrían prestar, y sobre todo recibir, cooperación.

descentralizada Sur-Sur no se detecta estímulos semejantes. Ni en Río de Janeiro ni en el resto de Brasil (y hasta donde sabemos, en ningún otro país de América Latina) hay grupos de ciudadanos ni ONG exigiendo mayor solidaridad Sur-Sur a sus gobiernos. Siendo así, resulta perfectamente comprensible que el gobierno de Río de Janeiro y la SSRI continúen priorizando las acciones de cooperación técnica en beneficio de la mejora de las propias políticas públicas, como han hecho hasta ahora.

Lo que sí resultaría factible y ha sido ya mencionado como posibilidad por el actual responsable de la SSRI (Spadale, 2013: 36) es la opción intermedia de explotar las posibilidades que brinda la modalidad de cooperación triangular: obtener financiación de agencias de cooperación de países en desarrollo para ofrecer asesoría técnica a gobiernos locales del Sur en áreas (como salud y seguridad pública) en las que el Estado de RJ ha desarrollado prácticas que otros puedan tener interés en replicar. Es una opción poco onerosa y relativamente simple de implementar (exigiría solo la creación de un banco de datos con las buenas prácticas propias) y que podría contribuir a la política de construcción de imagen del Estado.

En síntesis, y respondiendo a la pregunta inicial, el examen de la cooperación internacional practicada por Río de Janeiro muestra que se trata, ante todo, de una herramienta para el propio desarrollo. En ese sentido, sigue una lógica diferente que la que impulsa la CSS nacional, donde el prestigio y el liderazgo desempeñan sin duda un papel importante. Ello no significa que las dos lógicas sean incompatibles. Las iniciativas de articulación multinivel ya puestas en marcha por el gobierno federal y el desarrollo de la cooperación triangular a nivel subnacional son vías abiertas y con amplio margen de perfeccionamiento.

Bibliografía

- BARCELOS PARRERA, J. (2012): *A ação externa das unidades subnacionais. Um estudo da atuação internacional do estado do Rio de Janeiro*, monografía, bacharelado em Relações Internacionais, Centro Universitário La Salle, Río de Janeiro.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2008): Secretaria da Casa Civil. Regimento interno.
- GUTIÉRREZ, J. (2000): "Cooperación técnica", en C. Pérez de Armiño (org.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, Barcelona.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (2013): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*, 2ª ed., IPEA, Brasília.
- MALÉ, J. P. (2009): *Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.

- MENDES, A. C. (2008): *Captação de recursos externos por unidades subnacionais no Brasil pós Constituição Federal de 1988*, trabajo final del grado en Relaciones Internacionales, Río de Janeiro, PUC-Rio.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (FRANCIA) y AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN (2011): *Edital de convocação para projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral em benefício do Haiti e do continente africano*.
- PAQUIN, S. (2004): *Paradiplomatie et relations internationales*, Presses interuniversitaires européennes, Bruselas.
- SALOMÓN, M. (2012): “Em que medida a Cooperação Descentralizada pode ser integrada na dimensão Sul-Sul da Política Externa Brasileira?”, *Mural Internacional*, vol. 3, pp. 9-15.
- (2011): “Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil”, en M. Amen et al. (orgs.), *Cities and Global Governance. New sites for International Relations*, Ashgate, Londres, pp. 45-68.
- SPADALE, P. (2013): “Relações Inter(sub)nacionais: O caso do Estado do Rio de Janeiro”, en J. Marovitch y Pedro B.A. Dallari (orgs.), *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios do Brasil*, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, pp. 28-39.
- SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS y AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2012): *Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul*.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2008-2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*.
- SOARES DE LIMA, M. R. (2005): “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), pp. 24-59.

4

Movimientos internacionalistas y prácticas de cooperación Sur-Sur: brigadas y experiencias formativas del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil y La Vía Campesina*

International Movements and South-South Cooperation practices: Brigades and training experiences of Landless Worker's Movement and La Via Campesina

BRENO M. BRINGEL Y FLÁVIA B. VIEIRA**



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur descentralizada; Internacionalismo contemporáneo; Movimientos sociales; Movimiento de los Sin Tierra de Brasil; La Vía Campesina.

RESUMEN Este artículo busca analizar la cooperación Sur-Sur (CSS) contemporánea a partir de la reconfiguración de los movimientos internacionalistas de base popular. Dos ejes analíticos complementares son reivindicados: en primer lugar, la consideración teórica y política de la cooperación Sur-Sur descentralizada a partir del análisis de actores, relaciones de cooperación y prácticas de

* Versiones iniciales de este artículo fueron presentadas en el Foro de Sociología de la Asociación Internacional de Sociología (ISA) realizado en agosto de 2012 en Buenos Aires y en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA) en mayo de 2013, en Washington. Agradecemos los comentarios de los colegas participantes en ambos encuentros y las sugerencias de Enara Echart, bien como a los compañeros y compañeras del MST por habernos proporcionado algunos datos y haber actualizado otros, algo fundamental para poder dimensionar las experiencias aquí analizadas.

** Breno M. Bringel es doctor por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, donde fue profesor. En la actualidad, es profesor adjunto del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro y editor de Open Movements, una publicación de Open Democracy (brenobringel@iesp.uerj.br).

Flávia B. Vieira es doctora en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Río de Janeiro, donde coordina el curso "Energía y Sociedad en el Capitalismo Contemporáneo". Es profesora adjunta de Sociología en la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (flaviabv@gmail.com).

solidaridad; en segundo lugar, la importancia de un análisis empíricamente orientado de espacios de convergencia transnacional donde transcurren las prácticas de CSS. De este modo, exploramos dos tipos de prácticas de CSS bastante habituales en los movimientos sociales, aunque muy poco analizadas por la literatura académica: los cursos formativos y las brigadas que conectan miembros del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil (MST) con activistas de varias otras partes del mundo, en su mayoría vinculados a La Vía Campesina.

KEYWORDS

Decentralized South-South Cooperation; Contemporary internationalism; Social movements; Landless Worker's Movement; La Vía Campesina.

ABSTRACT

This paper analyzes the contemporary South-South Cooperation from the reconfiguration of the popular based internationalist movements. Two complementary analytical axes are contemplated: first, the theoretical and political consideration of decentralized South-South cooperation based on the analyses of actors, cooperation relations and solidarity practices: Secondly, the importance of an empirically oriented study of transnational convergence spaces where the SSC takes place. Thus, we explore two regular types of SSC practices in social movements, nevertheless little analyzed by the academic literature; training courses and brigades that connect the Brazilian MST members with activists from several parts of the world, mostly related to La Vía Campesina.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud décentralisé; Internationalisme contemporaine; Mouvements sociaux; Mouvement Sans Terre; La Vía Campesina.

RÉSUMÉ

Cet article vise à analyser la Coopération Sud-Sud actuelle à partir de la reconfiguration de mouvements internationaux populaires. Deux axes analytiques complémentaires sont demandées : d'abord, la considération théorique et politique de la Coopération Sud-Sud décentralisée en base à l'analyses des acteurs, relations de coopération et pratiques de solidarité; en deuxième lieu, l'importance d'une analyses empiriquement orientée aux espaces de convergence transnationale où se développent les pratiques de CSS. De cette façon, on explore deux types de pratiques de Coopération Sud-Sud très habituelles dans les mouvements sociaux, bien qu'à peine analysées par la littérature académique : les courses de formation et les brigades qui connectent les membres brésiliennes de Mouvement Sans Terre (MST) avec des activistes d'autres pays, dont la majorité est liée à La Vía Campesina.

Introducción

Las múltiples reconfiguraciones globales contemporáneas —plasmadas en las transformaciones de las relaciones entre espacio y poder, en la creación de nuevos bloques y agrupaciones regionales y en la interacción cada vez más compleja entre los lugares, los actores y las escalas de acción— han visibilizado la emergencia de una nueva *gramática geopolítica* donde el Sur vuelve a adquirir centralidad en las agendas políticas e intelectuales. Todavía estamos bastante lejos de un “Bandung del siglo XXI” (Bringel y Domingues, 2015a), pero se trata de un movimiento interesante de articulación de fuerzas sociales diversas que desafían el imaginario hegemónico, aunque muchas veces sin contestarlo o subvertirlo.

La actual agenda de la cooperación Sur-Sur (CSS) y los procesos de construcción del “Sur Global” (Cairo y Bringel, 2010) son parte integrante de esta nueva era geopolítica, vinculada a una etapa de la modernidad bastante más entrelazada, heterogénea y compleja (Bringel y Domingues, 2015b). Nos interesa subrayar que la construcción de una genealogía sobre la CSS podría remontarse a referentes muy diversos en el tiempo y en el espacio, tales como el Movimiento de los Países no Alineados de la década de 1950, los múltiples acuerdos internacionales entre países del Sur en la década de 1960 o la generación, en los setenta, de nuevos marcos institucionales para la cooperación entre los países en desarrollo, como es el caso del Plan de Acción de Buenos Aires. Sin embargo, dichos marcos se crean inicialmente dentro de otra era geopolítica o fase de la modernidad, más organizada por el Estado, donde las luchas sociales revolucionarias y descolonizadoras, la discusión sobre la autonomía en el “Tercer Mundo” y la correlación de fuerzas en el sistema mundial eran absolutamente distintas a las actualmente existentes.

De este modo, pensar la CSS en las últimas décadas supone, en el terreno político, entenderla dentro del nuevo mundo post-Guerra Fría que coincide con profundas transformaciones globales de hegemonías, de descentramiento de actores y de reconfiguraciones de las lógicas de acción política y de solidaridad internacional. Por otro lado, en el ámbito intelectual, la definición de la CSS a partir de su diferenciación de la cooperación Norte-Sur acabó llevando a lecturas bastante normativas y dicotómicas sobre la propia CSS, a partir de la generación de disyuntivas rígidas tales como mito *versus* realidad, nuevas modalidades de cooperación *versus* nuevas formas de dependencia o instrumento de la política exterior *versus* manifestación de la solidaridad. Asimismo, la mayoría de los estudios sobre CSS, incluso cuando incorporan otros actores o el debate sobre la participación de la sociedad civil (algo que también se ha extendido en el discurso oficial), tienden a reproducir el estadocentrismo analítico imperante en el campo de las relaciones internacionales. Como consecuencia, las prácticas habitualmente asociadas a este tipo de cooperación todavía siguen bastante ancladas en iniciativas que se restringen al plano de la cooperación entre países.

Proponemos en este artículo analizar la cooperación Sur-Sur contemporánea no solo dentro de una reestructuración de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), sino principalmente en el seno de una reconfiguración de los movimientos internacionalistas de base popular. Para ello, reivindicamos dos ejes analíticos complementares: en primer lugar, la consideración teórica y política de la cooperación descentralizada Sur-Sur a partir del análisis de actores, relaciones de cooperación y prácticas de solidaridad; en segundo lugar, la importancia de un análisis empíricamente orientado de espacios de convergencia transnacional donde transcurren las prácticas de CSS.

Esperamos que esto contribuya a fomentar otros estudios sobre las prácticas de CSS formuladas y vivenciadas por sujetos colectivos en una escala global. Son muchas las experiencias que surgen a partir de la década de 1990 para articularse horizontalmente y alzar las voces de la sociedad civil en el ámbito de las transformaciones de las prácticas políticas y económicas internacionales. En trabajos previos (Bringel, 2011, 2012, 2013 y 2015; Vieira, 2011 y 2012) hemos analizado detenidamente muchas de estas, incluyendo las nuevas expresiones del internacionalismo solidario, la internacionalización de movimientos territorializados, el movimiento antiglobalización, las redes transnacionales de movimientos y la actual geopolítica de la indignación.

No se trata simplemente de idolatrar las articulaciones internacionalistas contemporáneas, atravesadas interna y externamente por relaciones de poder, sino de identificar y analizar actores, espacios y prácticas habitualmente marginadas dentro del debate sobre la CSS descentralizada. En este sentido, exploraremos las prácticas de cooperación y los espacios transnacionales de intercambio político generados entre el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil y otros actores sociales de base popular, en su mayoría vinculados a La Vía Campesina, hoy la principal articulación de movimientos campesinos de todo el mundo. El texto examina dos tipos de prácticas de CSS bastante habituales en los movimientos sociales contemporáneos, aunque muy poco analizadas por la literatura especializada. En primer lugar, analizamos los cursos formativos que involucran miembros del MST y militantes de La Vía Campesina y otros movimientos sociales de varias partes del mundo. En segundo lugar, discutimos el caso de las brigadas internacionalistas que viajan en una doble dirección: militantes del MST hacia Haití y activistas españoles a Brasil para conocer la lucha del MST. Los análisis empíricos presentados aquí se basan en trabajo de campo y en más de una década de investigación y colaboración de los autores con estos movimientos y experiencias.

Prácticas de cooperación Sur-Sur (I): formación política y educación

Desde sus orígenes, los movimientos sociales rurales en Brasil han dado una gran centralidad a la formación política y a la educación formal e informal de sus militantes (tanto de base como líderes) dentro de su concepción estratégica de cambio social.

Inicialmente, y durante buena parte del siglo XX, estas actividades se llevaban a cabo junto a sindicatos y diversos tipos de organizaciones vinculadas a la educación popular. A partir de la década de 1990 el crecimiento de los movimientos rurales en el país en términos de número de militantes, organicidad y capacidad de territorialización nacional llevó a que progresivamente consolidaran la convicción de invertir en sus propios procesos formativos.

El MST tuvo un papel central en la difusión de esta perspectiva y la creación de la Escuela Nacional Florestan Fernandes (ENFF) es una de las experiencias más emblemáticas. Construida desde el año 2000 de forma voluntaria por el trabajo de más de mil trabajadores sin tierra y simpatizantes, se inaugura en 2005 para atender a las necesidades de formación de movimientos sociales de todo el mundo. Para la construcción del proyecto político-pedagógico de la escuela, el MST se nutrió de una amplia experiencia previa. A modo de ejemplo cabe subrayar que en 2002, antes incluso de la apertura de la ENFF, el movimiento calculó que aproximadamente 53.000 militantes habían pasado por sus cursos.

Aunque en un principio la mayoría de estos cursos se destinaban solo para militantes del MST, en la última década su público se amplió no solo a otros movimientos sociales brasileños, sino también a activistas de todo el mundo, en su mayoría organizados alrededor de La Vía Campesina. Así lo expresa J. A. Pizetta, importante figura en la formación política del MST: “Podremos afirmar que, en más de 20 años de existencia, el MST ha expandido su proceso de formación política siguiendo un cambio más amplio a partir del cual deja de ser una organización local y regional para alcanzar un estatus internacional, con sus conexiones con La Vía Campesina”¹ (Pizetta *et al.*, 2007: 3).

La Vía Campesina surge a principios de los años 1990 tras un amplio debate entre organizaciones campesinas de varias partes del mundo. Fue, con el pasar del tiempo, convirtiéndose en una gran plataforma de contestación de los movimientos campesinos que permitió tanto trasladar la voz de los campesinos al escenario internacional con mayor rotundidad como generar procesos de inteligibilidad global y articulación de la lucha entre lugares y actores que, sufriendo problemas semejantes, no eran capaces de articularse y/o ni siquiera se conocían antes.

Desde la perspectiva del MST, el militante es educado políticamente en todos los momentos de su involucramiento con el colectivo, desde ámbitos informales a esferas más formales, desde las discusiones de base a los congresos nacionales e internacionales. Esta perspectiva permanente y holística del proceso educativo se ha ido difundiendo a varios otros actores y espacios hoy, especialmente en América Latina², con

1 Las traducciones del original fueron hechas por los propios autores.

2 En el ámbito latinoamericano, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC) surge en el mismo proceso y juega un papel similar al de La Vía Campesina globalmente.

la proliferación de iniciativas que se inspiran en el MST y en el modelo de la ENFF. De hecho, el aprendizaje adquirido a través de la participación de militantes de otros países en la escuela ha permitido “exportar” un modelo de formación, aunque este siempre se contextualice a las prácticas, necesidades y debates locales y nacionales.

El documento final de la IV Conferencia Internacional de La Vía Campesina realizada en Junio de 2004 en la ciudad de Itaici (São Paulo) es bastante emblemático: “La educación y la capacitación no pueden ser vistos como elementos coyunturales; deben seguir los intereses de las organizaciones y saber hacia dónde ir, con un proceso de entrada y salida claro, de tal forma que los estudiantes tengan opciones para involucrarse según las necesidades individuales y colectivas. Existen escuelas y planos de formación en casi todas las regiones; algunas más antiguas, otras todavía en construcción. Sin embargo, la escuela en la que estos estudiantes son formados no se puede entender como las cuatro paredes de un edificio; la formación se hace a través de la acción, del campamento y del ejemplo (Torrez, 2003: 29-30, citado en Pizetta *et al.*, 2007: 5).

Cabe subrayar, sin embargo, que el proceso de aprendizaje de los movimientos vinculados a La Vía Campesina no es solo político. En organizaciones como el MST existen también “sectores de educación”, responsables de desarrollar proyectos educativos formales de niños, jóvenes y adultos; inscribir los militantes en escuelas formales dentro o cerca de los campamentos y asentamientos; crear cursos universitarios a través de acuerdos con universidades públicas, etc. En la actualidad existen más de 100 cursos de licenciatura y varios cursos de posgrado y de extensión fruto de acuerdos entre La Vía Campesina y universidades públicas brasileñas.

Dichos cursos, que reciben estudiantes de varias partes de Brasil y del mundo, permiten no solo la formación política, sino también una discusión profunda y el estrechamiento de lazos de afinidad y confianza que contribuye enormemente para el fortalecimiento de las alianzas Sur-Sur y su permanencia en el tiempo más allá de iniciativas concretas y puntuales. Esta dimensión procesual y subjetiva de los lazos transnacionales es fundamental en la generación de identidad colectiva y de inteligibilidad entre actores provenientes de contextos y culturas políticas bastante diversas. De este modo, los cursos específicos son un espacio importante de convergencia, pero las prácticas formativas Sur-Sur no se agotan con el término de éstos. Describiremos brevemente ahora tres de estas experiencias: el Curso de Especialista en Estudios Latinoamericanos, el Curso de Formación de Formadores y el Curso de Teoría Política Latinoamericana.

Curso de Especialista en Estudios Latinoamericanos

El más antiguo de estos cursos es el Curso de Especialista en Estudios Latinoamericanos, fruto de un acuerdo entre el MST y la Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF) en el Estado de Minas Gerais. El primer grupo empezó en 2003 y hasta el momento cuatro grupos ya han sido formados. El curso sigue la pedagogía de la alternancia con periodos-escuela centrados principalmente en enero y julio durante dos años. Cada

grupo tiene una media de 40 estudiantes y las clases ocurren en la UFJF en enero y en la ENFF en julio, a no ser en el caso del primer grupo cuando la escuela nacional todavía no estaba lista.

El contenido de los cursos es bastante diverso: aspectos económicos y políticos de la formación social latinoamericana; cultura y literatura; debates contemporáneos sobre la coyuntura de la región y de algunos países en particular; historia de las organizaciones políticas y de las luchas sociales en América Latina, entre otras. La grade curricular ha cambiado a lo largo de los años en función del debate mantenido entre la dirección de la ENFF, los profesores y los coordinadores del curso en la UFJF. Destacados profesores de Brasil y otros países de América Latina, además de cuerpo docente local de la UFJF, imparten clases que tienen una duración media de seis horas al día.

En cada grupo del curso en los últimos años participaron estudiantes representantes de movimientos sociales de al menos cuatro países, sumando un total de aproximadamente 20 organizaciones sociales presentes en cada edición del curso. El requerimiento mínimo para poder tomar los cursos es que los estudiantes hayan concluido la licenciatura. No se hacen diferenciaciones entre militantes de base y líderes de organizaciones que participan y se dedican en proporciones similares. Al final, reciben un diploma formal de una universidad pública brasileña.

Curso de Formación de Formadores Latinoamericanos

La segunda experiencia es el curso denominado “Formación de Formadores Latinoamericanos”, iniciado en 2008. Se trata de un curso dedicado a líderes de movimientos sociales que tienen la misión de conducir los programas de educación y formación de sus respectivas organizaciones. El contenido de las clases y de las discusiones se basa fundamentalmente en la teoría marxista, la historia de América Latina y las experiencias de luchas sociales en la región. Las clases son impartidas por militantes de los propios movimientos con amplia experiencia y por algunos profesores universitarios.

Este curso ocurre una vez al año en la ENFF y transcurre en un periodo de aproximadamente 40 días. Hasta ahora se han formado seis grupos, cada uno de ellos con aproximadamente 60 estudiantes, lo que hace un total de unos 360 egresados. Cabe subrayar que cada grupo se ha formado con estudiantes de 15 países y 40 movimientos sociales diferentes.

Curso de Teoría Política Latinoamericana

El curso de “Teoría Política Latinoamericana” también se creó en 2008 y está destinado a los militantes de los movimientos sociales de forma general. También ocurre una vez al año, aunque, en este caso, en un periodo más dilatado que el anterior, llegando a durar tres meses. Cabe subrayar que el público de este curso tiene un perfil más joven que los anteriores y su contenido se basa en clases más introductorias, con

fuerte énfasis en el intercambio de experiencias. Se trata de una de las principales experiencias de formación política de los movimientos sociales latinoamericanos.

Hasta ahora se han formado seis grupos, cada uno de ellos con aproximadamente 85 estudiantes, sumando un total de aproximadamente 500 estudiantes/activistas, relativamente bien equilibrados en términos de paridad de género. Cada grupo estuvo compuesto por militantes de aproximadamente 50 organizaciones sociales de 20 países, aunque algunos de los grupos, como el de 2011, llegaron a recibir 123 participantes de 77 organizaciones. Recuperando una práctica habitual del MST de rendir homenajes a determinados símbolos y referentes militantes al nombrar sus espacios (sean los campamentos, los asentamientos o las escuelas), los grupos han sido “bautizados” con nombres como “Vilma Espín” en 2010 o “Playa Girón” en 2011.

En los tres cursos mencionados participan estudiantes/militantes de diversos países de América Latina y el Caribe, África (principalmente Mozambique) y algunos países europeos (especialmente España e Italia). Los países con mayor número de estudiantes son Brasil, Argentina, Paraguay, Venezuela y Colombia. Las clases y los intercambios se producen en portugués y español, lo cual delimita un espacio geocultural estratégico de afinidad. Los relatos de los estudiantes que pasaron por estos cursos convergen en un elemento común: la gran contribución de todos ellos para que la solidaridad internacionalista no sea construida de manera abstracta ni remota, sino a través de caras, rostros, historias y luchas. Francesca Machuca, militante chilena que estuvo en 2013 la ENFF como estudiante del Curso de Teoría Política Latinoamericana sintetiza: “Es en esta convivencia diaria que individuos y organizaciones que participan del curso, donde estamos todos los días juntos, dentro y fuera de clase... es allí donde realmente se realiza la alianza latinoamericana si queremos erradicar el capitalismo y su modelo”³.

Los estudiantes de otros movimientos y países que vienen a la ENFF aprenden y comparten tanto las prácticas y valores del MST y de los movimientos de La Vía Campesina Brasil como de las organizaciones de otros lugares presentes en los cursos. La mística —una representación de la realidad expresada culturalmente a través de la movilización de símbolos y referencias importantes para el movimiento— ocurre a cada mañana en los cursos subrayando momentos históricos, personalidades e ideas que permiten la generación de referencias comunes y convergencias entre las luchas rurales en Brasil y en el mundo. Otro elemento cotidiano importante es el estudio y el trabajo colectivo. Todos los días hay momentos dedicados a las tareas cotidianas (preparación de la comida, colada de la ropa, limpieza colectiva de los espacios) y a la discusión colectiva. De este modo, el intercambio tiene lugar no solo a través de debates en clase o de contenido, sino también en todas las esferas de la vida.

3 Entrevista realizada por el colectivo “Passa Palavra”. Disponible en <http://passapalavra.info/2014/03/93432> (consultado el 7 de mayo de 2015).

La circulación internacional de personas y de prácticas cooperativas en los cursos del MST y de La Vía Campesina realizados en la ENFF constituyen fuertes evidencias de que el conocimiento acumulado en estos espacios educativos y formativos tienen repercusiones tanto personales como colectivas que no se restringen a marcas individuales.

Prácticas de cooperación Sur-Sur (II): las brigadas internacionales

El intercambio entre personas y entre los pueblos para construir experiencias y organizaciones sociales transformadoras juega un papel central en la política internacionalista del MST. Desde su surgimiento, el movimiento buscó abrir puertas no solo para que movimientos de otros países conocieran la realidad del MST, sino que trató también de fomentar que sus militantes pudieran participar de actividades internacionales. Los primeros intercambios, ya a principios de los años 1980, eran más bien “encuentros fugaces”, como la participación en un congreso, cumbre o reunión y, precisamente por las limitaciones de este tipo de relaciones y para evitar una especie de “turismo militante” tanto en su interior como en sus desplazamientos, el movimiento asumió como una de sus prioridades las visitas e intercambios de largo plazo que permitieran a los militantes desarrollar una comprensión más profunda de las diferentes realidades, además de cultivar la solidaridad internacionalista en programas comunes que tengan un horizonte de transformación amplio. El principal mecanismo para la puesta en marcha de estos intercambios son las brigadas internacionales, que consisten en un dispositivo clásico del internacionalismo donde militantes se desplazan a países diferentes de los suyos para luchar por una determinada causa.

Uno de los ejemplos históricos más relevantes en el Estado español, con repercusiones globales, es el de las brigadas internacionales que llegaron, a partir de octubre de 1936, desde 54 países para combatir en la Guerra Civil española junto al ejército de la II República. Las brigadas de solidaridad internacionalista del siglo XXI, aunque siguen interviniendo en muchos conflictos de alta intensidad y también en guerras, ya no se mueven por la lucha armada, aunque sí por el antimilitarismo, el anticapitalismo, el antiimperialismo, la autodeterminación de los pueblos y la justicia social. Ejemplos relevantes en este sentido son las múltiples brigadas que tienen como destino Palestina o las brigadas internacionalistas compuestas por miembros de varias nacionalidades (Reino Unido, Francia, España, Estados Unidos, Bélgica, Croacia, Alemania, Dinamarca, Italia, Bélgica y Suiza) que poco después del inicio de la Guerra de Irak se organizaron para viajar a Bagdad como “escudos humanos”, con el objetivo de denunciar la guerra y disuadir a las fuerzas militares estadounidenses de bombardear objetivos civiles. En el caso del MST, aunque también se participa en brigadas de denuncia y visibilización de conflictos en territorios ocupados como el de Palestina o Haití, donde es inevitable un apoyo más inmediato, la prioridad es dada a brigadas internacionales que operan en el ámbito de la comunicación, la educación y la formación.

Las brigadas responden a una dinámica bidireccional: existen brigadas del MST en el extranjero y brigadas de otros movimientos que vienen a conocer el movimiento. En algunos casos son militantes de movimientos campesinos latinoamericanos; en otros casos, pequeños grupos de activistas que participan de organizaciones y luchas diversas en sus lugares de origen y que buscan conocer en primera mano las experiencias del MST no solo en el campo educativo y formativo, sino también comunicativo, organizativo, productivo u otros ejes más sectoriales, como el trabajo realizado en salud.

Egidio Brunetto, líder del MST fallecido a finales de 2011, contribuyó enormemente para la creación de La Vía Campesina y para la construcción del internacionalismo en el MST. Dos años antes de su muerte, calculaba que a lo largo de la historia del movimiento más de 4.000 militantes del MST viajaron a otros países; a la vez habrían recibido “centenas” de visitas de activistas de todo el mundo. Sin despreciar la importancia de los encuentros en eventos y espacios internacionales, la experiencia de las brigadas aporta una perspectiva de largo plazo fundamental para conocer las diferentes historias de lucha y resistencia y tejer lazos sólidos y duraderos entre las personas y los movimientos. Permite también, a diferencia de los cursos formativos (donde el convivio suele ser más “auto centrado”, con menor relación con el resto de la sociedad) una convivencia dentro de los espacios de resistencia del MST, viviendo así las tensiones y las contradicciones del proceso político. Veamos dos ejemplos concretos: el de las brigadas organizadas por los Comités de Apoyo en España hacia Brasil y la brigada del MST y de La Vía Campesina hacia Haití.

Las brigadas de los Comités de Apoyo españoles al Movimiento de los Sin Tierra de Brasil, en Brasil

Tal como hemos sugerido en un texto anterior publicado en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 22 (Bringel, Landaluce y Barrera, 2008), la “política exterior” del MST pasa por la construcción de varios frentes de acción internacionalista que incluyen la articulación duradera con otros movimientos y organizaciones campesinas (en su mayoría pertenecientes a La Vía Campesina); la relación permanente con grupos de solidaridad (que reciben distintos nombres como Grupos de Amigos o Comités de Apoyo); la cooperación político-económica puntual con organizaciones sociales, instituciones y agentes de cooperación internacional para la consecución de algún acuerdo o proyecto específico; y, finalmente, la articulación con otros movimientos sociales en varias campañas, iniciativas y espacios internacionales.

Los objetivos de los Comités de Apoyo, surgidos en la década de 1990 y hoy bastante extendidos en Europa, son variados y dependen de los contextos locales y nacionales de actuación: visibilizar y dar a conocer la lucha del MST; generar sinergias políticas colectivas al contrastar la experiencia del MST en diferentes realidades y compartirlas con movimientos sociales que tratan temáticas similares en sus lugares de actuación; denunciar y presionar desde fuera de Brasil a las autoridades locales y nacionales en la consecución de la reforma agraria y contra la criminalización del movimiento, etc.

En el caso concreto de los comités existentes en el territorio español, llevan a cabo una serie de iniciativas y actividades, tales como: a) organización y participación en charlas, exposiciones de fotos y vídeo, boletines, debates, jornadas, páginas webs, blogs y centros de documentación que permitan dar a conocer la realidad del MST; b) campañas de denuncia y presión a autoridades brasileñas e internacionales y participación en acciones colectivas directas, que pueden variar desde manifestaciones a recogidas de formas, pasando por ocupaciones a sedes de empresas transnacionales como Syngenta o Monsanto; c) colaboración en iniciativas y redes que trabajan en sus localidades (o bien en el ámbito estatal y/o regional) temáticas similares y/o conectadas a las vividas por el MST, desde proyectos de educación popular hasta plataformas por la soberanía alimentaria, contra los transgénicos y grandes superficies; d) acogida de militantes del MST y ayuda en la preparación de una agenda de encuentros con movimientos y organizaciones durante su estancia; e) coordinación regional y estatal con los diferentes comités y agencias de cooperación y ONG que apoyan al MST; f) preparación de brigadas que tienen como objetivo ofrecer a los interesados, previa formación impartida por el propio comité, la posibilidad de un desplazamiento a campamentos, asentamientos y experiencias del MST en diferentes partes de Brasil.

Las brigadas constituyen uno de los mecanismos más relacionales y directos de la solidaridad política y de las prácticas de cooperación entre los movimientos. Si entendemos el Sur no solo en su sentido geográfico, sino a través de una geografía moral y estructural de los actores subalternos (Cairo y Bringel, 2010), podríamos considerar este tipo de brigadas como parte constitutiva del proceso actual de articulación del Sur Global. El relato de la experiencia de Carmeneta, del Comité Internacionalista de Apoyo al MST de Zaragoza, sobre su brigada en Brasil tiene un carácter dilucidario: “Llegué a São Paulo y, tras conocer la Sede Nacional del MST, me llevaron hasta la Escuela Florestan Fernandes. Se trata de un centro educativo autogestionado que fue levantado por los campesinos del MST. Los alumnos/as dedican parte de su tiempo al mantenimiento del centro y cuentan con servicio de lavandería, depuración de aguas, biblioteca, salas de estudios y debates, guardería [...] La brigada incluyó visitas a campamentos y asentamientos. En algunos casos todavía se estaba en pleno proceso de lucha para lograr, tras la titularidad de las tierras, las ayudas para el desarrollo. Era el caso de Pirai. Tras conocer a algunas de las familias, tuve la oportunidad de asistir a la firma de las primeras ayudas para la producción que daba el gobierno. Tras tres años de lucha y resistencia, se celebraba un momento esperanzador. En otros casos, como el de Pirituba y sus seis agrovillas, representa el ejemplo de hasta dónde puede llegar la fuerza del MST. Tras décadas de lucha organizada se contaba ya con casas de cemento, con una cooperativa para envasar y transformar la leche, con una radio libre campesina, con una escuela de formación en agroecología, escuelas propias, guarderías, huerto medicinal y farmacia natural, proyectos para la obtención de energía, granjas propias [...] La agrovilla III, en la que me alojaba, era un ejemplo de vida en cooperativa y desarrollo a base de esfuerzo colectivo. De las personas que he conocido en esta brigada me quedo con la humildad de los dirigentes de estas increíbles organizaciones; con el cariño con el que me han tratado en todos los sitios;

con su conciencia sobre la ecología, la autogestión, la lucha contra el capitalismo y el imperio de las multinacionales”⁴.

Este relato ilustra cómo la experiencia de las brigadas permite no solo trocar aspectos políticos, sino conocer de primera mano múltiples planos de acción de los movimientos sociales y sus tensiones con otros actores. Además, las brigadas deben ser entendidas como un viaje de ida y vuelta. Existe un proceso de *internacionalización* de los grupos sociales donde se intercambian conocimientos, técnicas, historias, afectos, emociones y marcos de la realidad social, pero también existe un proceso de *internalización*, en el que estas prácticas y aprendizajes supranacionales vuelven junto con los individuos y movimientos que viajaron, llevando en general a una reconfiguración de su propia militancia local.

Los militantes del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil en Haití

El día 12 de enero de 2010 un terremoto catastrófico colapsó Haití. En aquel momento había varios militantes del MST y de La Vía Campesina Brasil. Los militantes de la “brigada Dessalines” llegaron a Haití un año antes con el objetivo de fomentar experiencias de formación de jóvenes militantes y de producción y almacenamiento de semillas nativas. Tras un diagnóstico colectivo con organizaciones locales, estos objetivos fueron delineándose con medidas concretas a medio y largo plazo.

En mayo de 2010, Monsanto anunció la donación de más de 130 toneladas de semillas para el país como una medida de “solidaridad”⁵ contando con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). La reacción a esta medida no tardó en llegar y, pocos días después, varios movimientos campesinos haitianos y La Vía Campesina realizaron varias protestas en el país, secundadas por otros movimientos en varias partes del mundo.

En este caso, la brigada brasileña sirvió como puente para otros movimientos sociales en todo el mundo en su proceso de solidaridad con Haití contestando la lógica de la asistencia impregnada de intereses políticos y económicos. No solo se externalizó una experiencia y el análisis de la coyuntura política en un momento extremadamente delicado, sino que la Brigada Dessalines también fue central para compartir su propio aprendizaje en las luchas contra Monsanto en Brasil con las organizaciones campesinas de Haití. *Expertise* técnica y capital político son dos elementos fundamentales que acompañan las prácticas de cooperación llevadas a cabo por las brigadas. Así como en el caso de los cursos formativos, la generación de lazos de afinidad y de confianza desplaza el foco puntual y externo de algunas prácticas oficiales de cooperación Sur-Sur, sugiriendo una imbricación más profunda entre prácticas, espacios, actores e identidades.

⁴ Relato publicado en Gallopinto, *Revista del Comité de Solidaridad Internacionalista de Zaragoza*, 2010, p. 23.

⁵ Véase el comunicado de prensa de Monsanto: <http://www.monsanto.es/noticias-y-recursos/comunicados-de-prensa/%5Btitle%5D-2> (consultado el 08 de octubre de 2010).

Reflexiones finales

A pesar del crecimiento exponencial en la cooperación Sur-Sur vivido con el cambio de siglo, todavía son escasos los análisis centrados en actores, espacios, prácticas y agendas no oficiales que, sin embargo, son responsables por difundir conocimientos, generar convergencias, crear nuevas identidades y lazos de afinidad entre los pueblos. Frente al sesgo estadocéntrico, formalista y normativo de la CSS, entendida habitualmente como sinónimo de política exterior de los países del Sur, la cooperación Sur-Sur descentralizada y horizontal puede contribuir a pluralizar los actores y las prácticas solidarias e ilustrar empíricamente la complejidad de relaciones cooperativas y de espacios transnacionales de convergencia, centrándose no solo en prácticas y agendas formales y convencionales, sino también en relatos anclados en el potencial emancipatorio del internacionalismo contemporáneo.

Los dos tipos de prácticas de cooperación Sur-Sur realizadas entre movimientos internacionalistas de base popular nos llevan a sugerir que el estudio de las prácticas de la cooperación Sur-Sur debe ser más sensible a sus diversas formas de construcción y a los sujetos territorializados que actúan localmente, pero no son localistas. Para los movimientos sociales, las prácticas de cooperación Sur-Sur se manifiestan tanto en una clave interna como externa: internamente, permiten conocer mejor al otro, intercambiar experiencias, generar inteligibilidad, crear identidad, reforzar los lazos sociales y políticos; externamente, posibilitan la articulación del Sur Global desde una óptica más solidaria y transformadora, actualizando en el escenario contemporáneo a los movimientos revolucionarios que originaran la teoría y práctica tercermundista Sur-Sur a mediados del siglo XX.

Estas formas menos centralizadas de CSS cuestionan las nuevas jerarquías y sus impactos locales y globales, buscando disputar las relaciones de fuerza y alterar las dinámicas de poder históricamente instituidas. Su relación con las prácticas institucionalizadas de cooperación Sur-Sur es ambivalente: en algunos casos, cuando se consigue generar proyectos convergentes con potencial transformador, se pueden activar fórmulas cooperativas; en otros, cuando Estado, organizaciones internacionales y mercado operan retóricamente a favor, pero perjudicialmente en la práctica, suelen emerger denuncias y escenarios de conflicto.

Podría decirse que, para los movimientos sociales internacionalistas, las prácticas y proyectos de cooperación Sur-Sur no son un mero sello de una estrategia o un fin en sí mismo, como parece ser el caso de buena parte de las iniciativas oficiales fomentadas por los estados, sino un medio para la generación de lazos permanentes y convergencias políticas y sociales. En el caso de la educación y de la formación política, los militantes adquieren y comparten conocimiento, pero también aprehenden valores y formas de organización y generan nuevas agendas colectivas permeadas por el sentimiento de solidaridad internacional. A su vez, las redes y los flujos comunicativos y personales, como ocurre en el caso de las brigadas, son también de gran importancia

debido no solo a la posibilidad de conexión, sino por su capacidad de definición y mediación de actores, agendas y acciones. Estas experiencias vividas en el seno del MST y de La Vía Campesina muestran que la vivencia cotidiana, la sociabilidad y los afectos son parte fundamental de cualquier práctica de cooperación Sur-Sur que tenga como objetivo la transformación de las relaciones globales de poder.

Bibliografía

- BRINGEL, B. (2011): “El estudio de los movimientos sociales en América Latina: reflexiones sobre el debate postcolonial y las nuevas geografías del activismo transnacional”, en Y. Acosta *et al.* (eds.), *Pensamiento Crítico y Sujetos Colectivos en América Latina: perspectivas interdisciplinarias*, Ediciones Trilce/UDELAR, Montevideo, pp. 35-55.
- (2012): “Le Sans Terre du Brésil, l’activisme transnational et la souveraineté alimentaire comme alternative à la faim”, *CERISCOPE (Sciences Po-Paris)*, vol. 2, pp. 1-9.
- (2013): “MST’s agenda of emancipation: interfaces of national politics and global contestation”, en J. Nederveen Pieterse y A. Cardoso (eds.), *Brazil Emerging: Inequality and Emancipation*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 97-120.
- (2015): “Social movements and global modernity: internationalism and patterns of global contestation”, en B. Bringel y J. M. Domingues (eds.), *Global Modernity and Social Contestation*, Sage, Londres y California, pp. 122-138.
- BRINGEL, B. y DOMINGUES, J. M. (2015a): “Teoria social, extroversão e autonomia: impasses e horizontes da sociologia (semi)periférica contemporânea”, *Caderno CRH*, vol. 28, nº 73.
- (2015b): *Global Modernity and Social Contestation*, Sage, Londres y California.
- BRINGEL, B.; LANDALUZE, J. y BARRERA, M. (2008): “Solidaridades para el desarrollo. La política de ‘cooperación activista’ con el MST brasileño”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 22, Madrid, pp. 195-209.
- CAIRO, H. y BRINGEL, B. (2010): “Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contra-hegemónica”, *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 1, nº 1, pp. 41-63.
- CALDART, R. (2001): “O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo”, *Revista Estudos Avançados*, vol. 15, nº 43, São Paulo.
- CASTRO, C. (2009): “Reflexões do processo de pesquisar as relações sociais entre MST e universidades públicas”, *Revista Libertas*, Juiz de Fora, vol. 4, nº 1, diciembre.
- EDELMAN, M. (2000): *Peasants against globalisation: rural social movements in Costa Rica*, Stanford University Press, Stanford.
- HOLT-GIMÉNEZ, E. (2006): *Campesino a Campesino: Voices from Latin America’s Farmer to Farmer Movement for Sustainable Agriculture*, Food First Books, Oakland.

- LOUIS-JUSTE, J. (2008): “Desarrollo comunitario y crisis agraria: metamorfosis del movimiento campesino haitiano”, *Observatorio Social de América Latina*, año 8, n° 23, Buenos Aires, pp. 77-97.
- MEDEIROS, L. (1989): *História dos movimentos sociais no campo*, FASE, Río de Janeiro.
- PIZETTA, A. (2007): “A formação política no MST: um processo em construção”, *OSAL*, año 8, n° 22, septiembre, CLACSO, Buenos Aires.
- PIZETTA, A.; BEZERRA, C. S. y RODRIGUES, M. (2007): “A parceria UFJF/ENFF-MST: experiência e produção de conhecimentos do Curso de Especialização em Estudos Latino-americanos”, *Revista Libertas*, Juiz de Fora, edición especial, febrero.
- VIEIRA, F. B. (2011): *Dos proletários unidos à globalização da esperança: um estudo sobre internacionalismos e a Via Campesina*, Alameda Editorial, São Paulo.
- (2012): “Articulações internacionais desde baixo em tempos de globalização”, en B. Bringel y M. da G. Gohn (eds.), *Movimentos sociais na era global*, Vozes, Río de Janeiro y Petrópolis, pp. 180-210.

5

O Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia) e a sua relação com a cooperação internacional: de receptor da ajuda do Norte a socializador de ‘expertise’ para o Sul

El Grupo de Apoyo a la Prevención del Sida de Bahia (Gapa-Bahia) y su relación con la cooperación internacional: de receptor de ayuda del Norte a socializador de ‘expertise’ para el Sur.

The Support Group for Prevention of HIV in Bahia (Gapa-Bahia) and its relationship with international cooperation: of the North aid receiver to the socializing expertise for the South

TACILLA DA COSTA E SÁ SIQUEIRA SANTOS*



* Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos é pós-doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia / Pesquisadora do Laboratório de Política Mundial (Labmundo). Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2014), possui Mestrado Acadêmico em Administração pela mesma universidade (2005) e Graduação em Comunicação Social pela Universidade Católica do Salvador (1997). Tem vasta experiência profissional junto a organizações da sociedade civil, com as quais atua desde 1996 (tacillasiqueira@yahoo.com.br).

PALABRAS CLAVE

Gapa-Bahia; Cooperación internacional para el desarrollo; La cooperación Sur-Sur; Organizaciones de la sociedad civil.

RESUMEN Este artículo presenta un estudio sobre el Grupo de Apoyo a la Prevención del Sida de Bahía (Gapa-Bahia) y su relación con la cooperación internacional, evaluando el impacto de los cambios de esta última en la organización bahiana. Al mirar analíticamente la trayectoria que entrelaza el Gapa-Bahia a la cooperación internacional, se busca comprender en qué medida las (re) configuraciones de esta cooperación implican la asunción de nuevos roles por el Gapa-Bahia.

KEYWORDS

Gapa-Bahia; International cooperation for development; South-South Cooperation; Civil society organizations.

ABSTRACT This article presents a study of the Support Group for Prevention of HIV in Bahia and its relationship with international cooperation, discussing the impact of changes in the organization's path. Analyzing the trajectory that intertwines Gapa-Bahia to international cooperation, one tries to understand in which way (re)configurations of the international cooperation applies an assumption of new roles by the Organization.

PALAVRAS-CHAVE

Gapa-Bahia; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Organizações da Sociedade Civil.

RESUMO Este artigo apresenta um estudo sobre o Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia e a sua relação com a cooperação internacional, colocando em discussão os impactos das mudanças desta última nos rumos da Organização. Ao olhar analiticamente para a trajetória que entrelaça o Gapa-Bahia à cooperação internacional, tenta-se compreender em que medida as (re)configurações desta última, implicam a assunção de novos papéis pela Organização.

Introdução

Os caminhos percorridos pela cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) marcaram profundamente a sociedade civil organizada do Brasil. Muitas organizações (especialmente aquelas que, tradicionalmente, atuaram na perspectiva da defesa de direitos ou que tinham atuação no Nordeste brasileiro) foram, ao menos em algum momento da sua trajetória, apoiadas e, conseqüentemente,

impactadas pelas agências de cooperação internacional de países do Norte. O Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia) é uma destas organizações, cuja história carrega arraigadas em si as marcas da cooperação Norte-Sul. Para o Gapa-Bahia a relação construída com a cooperação internacional foi de fundamental importância para fazer da Organização parte constituinte de um grupo cuja atuação contribuiu, efetivamente, para fazer da resposta brasileira à epidemia de Aids¹ um exemplo mundial.

Fundado em 1988, o Gapa-Bahia foi criado como uma “sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem por finalidade o estudo, difusão de informações e realização de atos que promovam a prevenção da síndrome da imunodeficiência adquirida (Aids) e melhora na assistência prestada às vítimas da citada síndrome” (Gapa-Bahia, 1988: 1). Reconhecida como uma das mais importantes organizações não governamentais (ONG) atuantes no campo da Aids no Brasil, o Gapa-Bahia tem como palavra de ordem “Educar o mundo a viver com Aids”, ideia que reflete a sua estratégia central de ação: perceber e socializar a ideia de que o mundo inteiro vive com a Aids, já que, direta ou indiretamente, todos somos afetados por seus efeitos, sejam individuais ou coletivos (Gapa-Bahia, 2003).

A vinculação à cooperação internacional do Norte se tornou uma marca presente nos caminhos trilhados pelo Gapa-Bahia ao longo dos anos. Os apontes, anúncios e mudanças da cooperação determinaram muitas das opções feitas, que findaram por impactar na configuração do que a Organização foi se tornando. Seja motivado pela busca da sobrevivência econômico-financeira, garantida em grande parte pelos aportes da cooperação internacional, ou pela crença nos modelos ressaltados pelo Norte, o Gapa-Bahia acabou, de um modo geral, acolhendo as indicações feitas, em cujas pautas constavam investimentos em ferramentas e capacitações no âmbito da gestão organizacional; mobilização da sociedade brasileira para contribuição; e construção de si mesmo enquanto um referente técnico tanto no campo da gestão quanto no campo do HIV/Aids.

Seguindo este caminho, ao tempo em que executava as suas ações de combate e prevenção ao HIV/Aids, o Gapa-Bahia investiu no desenvolvimento de uma *expertise* própria, buscando capacitar-se tanto no âmbito específico da epidemia da Aids e suas questões correlatas quanto nas questões relacionadas à gestão, tornando-se uma organização de referência e consolidando-se como socializador de saberes e experiências próprios. Este processo, assim como tantos outros que fizeram ou fazem parte da trajetória da Organização, se deve, em grande parte, às provocações, ao apoio, ou quiçá, às determinações das agências da cooperação internacional com as quais se entrelaça a sua história.

¹ A resposta brasileira à epidemia de Aids iniciou-se, de forma efetiva, no século XX, a partir do final da década de 80, com a construção coletiva de uma política nacional para o enfrentamento das doenças sexualmente transmissíveis (DST) e da Aids, tendo como principais atores a sociedade civil e a organização de pessoas vivendo com HIV/Aids. As primeiras respostas governamentais e as não governamentais foram quase simultâneas. Oficialmente, registrou-se o primeiro programa de Aids, em 1983, enquanto que a primeira ONG criada para dar respostas à epidemia —o Gapa-São Paulo— surgiu em 1985 (Siqueira Santos, 2005).

A construção da relação com as agências da cooperação internacional do Eixo Norte

O encontro do Gapa-Bahia com a cooperação internacional do Norte ocorreu em 1989, ocasião na qual recebeu os primeiros recursos provenientes de um financiamento a projeto, através do apoio da Oxfam-UK, que lhe possibilitou instalar-se em uma sede e remunerar seus primeiros funcionários, dando início a um processo de institucionalização e profissionalização de suas ações que passaram a ser reconhecidas e demandadas pela sociedade. Estabelecia-se, então, a primeira das muitas relações construídas entre o Gapa-Bahia e as organizações da CID, que se tornaram suas principais apoiadoras e fonte fundamental de recursos para a execução dos seus projetos. Segundo Harley Henriques do Nascimento (2013)², o encontro com a cooperação internacional que possuía um modelo de trabalho no Brasil *mais voltado ao desenvolvimento ao invés de uma cooperação mais assistencialista*, foi fundamental para a consolidação do trabalho do Gapa-Bahia.

Ciente da importância da sua inter-relação com as agências de cooperação, e dos recursos que estas tinham para investir nos projetos sociais do Brasil, o Gapa-Bahia buscou se aproximar cada vez mais destes atores. No entanto, deparou-se com o desafio da delimitação temática de atuação da cooperação, que não priorizava nesta época o trabalho no campo da saúde, e cuja maioria de agências não tinha o HIV/Aids em sua pauta de prioridades temáticas. Obstinado com a ideia de ter a cooperação internacional como parceira estratégica, o Gapa-Bahia partiu em busca de caminhos que vinculassem a sua atuação aos interesses de investimento da cooperação. Neste sentido, concebeu e apresentou projetos que trabalhavam com temas possíveis de serem correlacionados aos focos de atuação de cada uma das agências de cooperação mobilizadas e, ao mesmo tempo, à causa da Aids, incorporando na sua prática temas que constituíam as prioridades de intervenção da cooperação internacional na época.

O confronto com as exigências temáticas da cooperação e a determinação pela busca de sua parceria, fizeram com que o Gapa-Bahia se reestruturasse e direcionasse suas atenções para temas antes tidos como transversais ou secundários tais como gênero, apoio comunitário, arte-educação, direitos humanos, suporte a populações vulneráveis e juventude, incluindo-os na sua agenda de atuação. Moldou-se assim uma característica que marca a trajetória da Organização desde então: o trabalho com o HIV/Aids associado a outros campos e temáticas. (Nascimento, 2007: 156-157). Percebe-se, nessa perspectiva, o impacto da relação com a cooperação internacional na conformação da Organização desde os seus primórdios, com a adaptação dos seus projetos às temáticas priorizadas pelas agendas das agências, com o intuito de efetivar as relações de apoio.

Com um perfil organizacional e de atuação já marcado pelas consequências dos ajustes feitos em função da busca pela parceria da cooperação internacional, o Gapa-Bahia viu

² Fundador e Coordenador Geral do Gapa-Bahia. Entrevista concedida a autora em 2013.

a sua relação com essas agências entrar em um movimento crescente. A Organização que havia iniciado o ano de 1992 apenas com a Oxfam como contraparte termina este mesmo ano com mais cinco agências de cooperação, de diferentes regiões da Europa, financiando os seus projetos e chega, em 1994, a ter quatorze agências como parceiras/financiadoras, superando, nesta perspectiva, todas as OSC que atuavam no campo da Aids no Brasil (Siqueira Santos, 2005).

A década de 90, no entanto, ainda não havia terminado e apontavam novos desafios com os quais o Gapa-Bahia, inevitavelmente, se deparou. Iniciavam-se naquele momento mudanças na cooperação internacional cujas agências passavam por redefinições diversas que incluíam um repensar das suas políticas estratégicas de apoio. Assim, algumas agências da cooperação internacional não governamental, especialmente as escandinavas, deixaram de atuar no Brasil, pautando as suas decisões nos bons índices macroeconômicos do país e na consolidação da democracia. Migraram, nesta perspectiva, as suas atenções e recursos para o Leste Europeu e a África.

A essa altura o crescimento do Gapa-Bahia já era significativo, mas a Organização dependia quase exclusivamente de recursos da cooperação, ainda que provenientes de agências variadas. Em 1994, com o início do novo plano econômico brasileiro —o Plano Real— percebeu-se que a dependência dos recursos internacionais era extremamente arriscada. Todos os projetos do Gapa-Bahia enviados para as agências de cooperação eram orçados em dólares, mas os recursos chegavam em reais, moeda que, nesse momento, estava supervalorizada, em contraposição à americana, que era a base orçamentária destes projetos. Desta forma, a receita resultava menor do que os gastos, o que levou a Organização a perceber a fragilidade e o risco que havia em depender da cooperação internacional como única fonte de recursos.

A convergência de fatores que incluíam uma crise da cooperação, o advento Plano Real, e a dependência quase exclusiva dos recursos internacionais agora menos valorados em relação à moeda local, levaram o Gapa-Bahia a realizar uma série de mudanças, a maior delas relacionada ao investimento em ações de mobilização de recursos junto a indivíduos e empresas brasileiras. Havia, neste momento, um movimento forte das agências de cooperação para que as OSC brasileiras fortalecessem dimensões relacionadas à sua gestão, e que buscassem recursos dentro do próprio país. Nesta perspectiva, houve um investimento significativo de algumas agências em capacitações no âmbito do desenvolvimento institucional do Gapa-Bahia e na mobilização de recursos locais, o que já indicava o prenúncio de mais cortes dos apoios despendidos e da incorporação de um novo formato de relacionamento.

Configura-se aí uma alteração na dinâmica da Organização que, mais uma vez, muda a sua lógica de atuação em função das demandas da cooperação internacional. Assume, nesta perspectiva, uma atuação cada vez mais voltada a aspectos que não convergiam diretamente com a sua militância política ou sua atuação direta no âmbito da causa da Aids. Com receio da perda dos recursos da cooperação, que indicava o encerramento

ou diminuição das parcerias no Brasil, e diante da pressão das agências por um fortalecimento no campo da gestão, o Gapa-Bahia começa a construir um caminho cada vez mais voltado para a sua dimensão técnica. Todo este processo de capacitação e profissionalização, no entanto, culminou em uma identificação, pelos parceiros da cooperação e pela própria Organização, de que fora construído um saber que poderia ser socializado de modo a fortalecer outras OSC e gerar recursos para o Gapa-Bahia.

A socialização de práticas e ‘expertise’ e a triangulação cooperativa para o Sul

Os intensivos investimentos na direção da capacitação e sistematização de práticas relativas à gestão e ao aperfeiçoamento de seu trabalho de metodologias na área de educação em saúde, fez com que o Gapa-Bahia acumulasse uma vasta experiência, sendo reconhecido como uma referência no que concerne a essas temáticas. A percepção de alguns dos seus parceiros de que a Organização estava preparada para retransmitir esses conhecimentos e experiências deu início a um novo ciclo na vida da Organização, que passou a assumir, também, o papel de socializador de práticas e *expertise* para outras organizações. A primeira destas “provocações” foi feita pela Oxfam em 1998, com o convite para que sistematizasse o saber apreendido no âmbito da mobilização de recursos locais e o socializasse para suas contrapartes no Brasil.

Tem início com essa experiência a atuação do Gapa-Bahia no campo da sistematização e socialização de saberes, tendo como “demandantes”, inicialmente, as agências da cooperação e, mais adiante, também o governo³ e as OSC brasileiras. Deste modo, a socialização de práticas e *expertise* passou a ser vista pelo Gapa-Bahia não somente como uma estratégia de fortalecimento dos seus pares da sociedade civil organizada ou de difusão de questões relacionadas à causa da Aids, mas, também, como uma estratégia viável para a mobilização de recursos que contribuíssem para a sua própria sustentabilidade⁴. O diferencial do Gapa-Bahia neste campo consistia, conforme fala

- 3 Uma das experiências que, de certo modo, resultou desse processo consistiu na ação conjunta entre o Gapa-Bahia e professores da FGV-SP, contratados pelo Ministério da Saúde para a realização de um programa de capacitação e monitoramento em ações de gestão e sustentabilidade para 180 OSC com atuação no campo da Aids, no Brasil, além de representantes das coordenações estaduais de programas de DST/Aids. No Programa Nacional de Sustentabilidade Institucional, lançado em 2000 pelo Ministério da Saúde do Brasil, através da Coordenação Nacional de DST e AIDS, 180 OSC de todas as regiões do país participaram de treinamentos ministrados por professores da FGV-SP e técnicos do Gapa-Bahia. (Siqueira Santos, 2005). Do Programa resultou o livro “Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil brasileira” (BRASIL, 2001), que reuniu artigos de diversos autores sobre a temática da sustentabilidade das organizações da sociedade civil.
- 4 Mais informações sobre o Gapa-Bahia e a sua relação com a própria sustentabilidade podem ser encontradas em: Siqueira Santos, Tacilla da Costa e Sá, As diferentes dimensões da sustentabilidade em uma organização da sociedade civil brasileira: o caso do Gapa-Bahia.

de Márcia Marinho⁵, em ter uma equipe bem preparada e capaz de unir a teoria e os aprendizados empíricos.

[...] nós não falamos apenas de ter uma equipe bem preparada do ponto de vista de formações -, somos uma organização que tem uma prática feita na base. Então quando nós exemplificávamos algo, nós tínhamos o que dizer do ponto de vista teórico e o que dizer do ponto de vista prático. E do que deu certo, o que não deu certo. De quais os projetos e reformulações que tivemos que fazer ao longo da nossa história metodológica, instrumental e política para dar conta daquele processo. Então, isto fez muito diferença (Marinho, 2012).

Deste modo, atuando com base no saber teórico e, ao mesmo tempo, com os aprendizados obtidos na prática comunitária, o Gapa-Bahia sistematizou o seu conhecimento e consolidou o seu reconhecimento como *expert* na temática da gestão e da mobilização de recursos, incorporando, ainda, outras temáticas, dentro do seu domínio de saberes e práticas, como possíveis de serem sistematizadas e socializadas. Percebendo os resultados dessa experiência —de colocar o Gapa-Bahia como um ator legítimo na difusão de um saber nesses campos temáticos, saber sistematizado, aplicado e avaliado em sua real eficácia, no âmbito comunitário—, algumas organizações da cooperação solicitaram a sua atuação também em nível internacional junto a outras OSC do Eixo Sul. Iniciava-se, de certa forma, para o Gapa-Bahia, a atuação junto a cooperação internacional, a partir da assunção de um novo papel.

A experiência do Gapa-Bahia com a socialização de *expertise* para outras OSC do Eixo Sul ou de cooperação Sul-Sul (CSS) como define a Organização, tem início no final da década de 90, a convite da Oxfam-UK, para a capacitação da Associação Angolana de Luta contra a Sida, ocorrida em Angola no ano de 1999; e em uma segunda contratação, pela agência de cooperação internacional inglesa *Christian Aid*, para a capacitação das OSC jamaicana —*Jamaican Aids Support* (JAS), ocorrida na Jamaica e no Brasil em 2001 e 2002, e angolana, *Associação Cristã de Jovens*, ocorrida em Angola no ano de 2003. As agências, além de constatarem a capacidade de replicabilidade das práticas e experiências do Gapa-Bahia, compreendiam que as similaridades culturais e sociais entre OSC do Sul seriam elementos facilitadores do aprendizado. Havia, ainda neste momento, uma provocação no sentido de que a Organização deveria ser responsável por socializar um conhecimento que teve a oportunidade de construir —a partir de financiamentos da cooperação do Norte—, no intuito de fortalecer outras organizações do campo.

Assim, em 2004, o Gapa-Bahia recebeu a ONG/Aids jamaicana JAS, para a segunda etapa da capacitação sobre mobilização de recursos e, neste mesmo ano, seus representantes foram novamente a Angola, ministrar capacitação para a Associação Cristã

5 Membro da coordenação Executiva do Gapa-Bahia até 2014. Entrevista concedida a autora em 2013.

de Jovens (ACJ) e mais um conjunto de ONGs locais, nas temáticas de apoio às pessoas vivendo com HIV/Aids e na implantação de programas de direitos humanos e Aids. Houve, ainda, a participação do Gapa-Bahia em um Programa de Intercâmbio entre Gapa-Bahia, IAS e *Christian Aid*, ocasião na qual os participantes debateram e trocaram experiências sobre mobilização de recursos, *lobby* e *advocacy*, direitos humanos e gênero. Desde então, o Gapa-Bahia vem trabalhando na colaboração com OSC diversas, tanto na implementação e/ou fortalecimento das suas capacidades frente ao HIV/Aids, quanto em questões concernentes a gestão e sustentabilidade.

A demanda proveniente das agências de cooperação interessadas em fortalecer as suas contrapartes, principalmente na África, e a própria realidade de despreparo da sociedade civil organizada trabalhando no campo da Aids nestas regiões, são elementos explicativos da crescente participação do Gapa-Bahia em projetos de transferência e difusão de conhecimentos. Acresce-se a estes fatores, o avanço da epidemia que encontra, na realidade de pobreza destes locais, um campo vasto para a sua expansão, e, não menos importante, o déficit de conhecimento e prática das OSC, de um modo geral, no que concerne ao campo da gestão organizacional. O Gapa-Bahia passou, assim, a desenvolver o papel de socializador de metodologias e experiências, o que o levou a investir na transferência de conhecimentos e práticas no âmbito internacional e a privilegiar a cooperação entre os países do Sul. (Siqueira Santos, 2005). Essa perspectiva de transferência das “tecnologias” sistematizadas para outros contextos, em especial para outros países do Sul, passou a constar no planejamento estratégico institucional como um campo prioritário de atuação.

No que tange ao formato encontrado pelo Gapa-Bahia no âmbito da socialização de práticas e *expertises* para OSC do Eixo Sul, este consiste em uma espécie de “cooperação triangulada” ou, ao menos, é assim definida pela Organização que, normalmente, recebe recursos de uma agência de cooperação internacional do Norte, através de um projeto que objetiva fortalecer uma ou mais organizações parceiras desta mesma agência em algum dos países do Eixo Sul no qual atua, assumindo, nesta perspectiva, o papel de organização “intermediária”, conforme relatam Marinho (2013) e Nascimento (2013).

As primeiras experiências de cooperação Sul-Sul do Gapa surgiram de forma espontânea, numa experiência triangular, sendo sempre uma agência do Norte que financiava, que apoiava o Gapa e, também, financiava a outra organização no Sul; então, duas organizações do Sul e uma organização do Norte com o Gapa sendo a organização que levava a sua experiência, a sua tecnologia para a contraparte do nosso parceiro do Norte (Marinho, 2013).

Iniciamos essas experiências de uma forma triangular onde o desenho sempre era uma agência financiadora, o Gapa e uma outra organização do Sul. Já trabalhamos com a Jamaica, com Angola, com Moçambique, e com países da América Latina e Caribe. Então esse se mostrou um caminho para o Gapa trabalhar: a cooperação Sul-Sul (Nascimento, 2013).

Destaca-se, nessa perspectiva, desde o ano de 2007, o envolvimento do Gapa-Bahia no Programa “Transversalizando HIV/Aids para Organizações da América Latina e Caribe”⁶, no qual assume a função de coordenação executiva, com papel de assessoria técnica, planejamento e implementação das estratégias e atividades, no âmbito dos processos de formação e de monitoramento das OSC participantes, além de responder pela gestão logística e financeira do Programa. A participação da Organização neste Programa é apontada como emblemática no âmbito da consolidação da sua atuação em termos de cooperação Sul-Sul.

O Programa, que se auto define como uma construção coletiva entre doze organizações não governamentais, igrejas e movimentos sociais⁷ localizados em dez países da América Latina e Caribe para o enfrentamento da Epidemia de HIV/Aids, foi implantado a partir de uma demanda da agência de cooperação alemã Pão Para o Mundo⁸. Tendo o Gapa-Bahia como responsável pela sua coordenação executiva, o Programa contempla uma perspectiva de fortalecimento e articulação de sujeitos políticos para que ampliem suas capacidades, conhecimentos, habilidades técnicas e políticas, para, em uma primeira instância, lutar para o controle da Aids, ao tempo que tentam conter as mazelas decorrentes da pobreza e a amplificação de “epidemias” de exclusão⁹ (Gapa-Bahia, 2013).

As organizações e movimentos sociais partícipes do Programa não trabalham diretamente com o HIV/Aids e se diferenciam nos seus modelos organizativos e nas causas que defendem. Em comum partilham o fato de estarem localizadas na América Latina ou Caribe e de serem parceiras da PPM. O formato construído para a realização do Programa, segundo Marinho (2013), o diferencia pelo fato de ter um ator do Sul produzindo, fomentando e criando conhecimento com outros atores do Sul. Houve, nesta perspectiva, uma valorização da experiência que, diferente de outras financiadas pela PPM, colocou no papel de gestora do Programa uma OSC do Eixo Sul e não técnicos da agência, ressaltando a importância de se ter um ator da sociedade civil organizada de um país do Eixo Sul como facilitador do processo, em uma compreensão de que o Gapa-Bahia seria um ator legítimo para

6 Mais informações sobre a relação do Gapa-Bahia com a CID, em especial, sobre a sua participação no Programa “Transversalizando HIV/Aids para Organizações da América Latina e Caribe” podem ser encontradas em Siqueira Santos (2014).

7 Participaram do Programa, além do Gapa-Bahia, as seguintes organizações: *Centro de Derechos de Mujeres* (CDM), de Honduras; *Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos* (CE-DEAL), do Ecuador; *Consejo de Iglesias de Cuba* (CIC), de Cuba; *Asociación Centro de Mujeres en Masaya* (CMM), da Nicarágua; *Confederación Nacional Agraria* (CNA), do Peru; *Centro Nordeste de Medicina Popular* (CNMP), do Brasil; *Equipo de Mujeres en Acción Solidaria* (EMAS), do México; *Fundación Mujer y Futuro*, da Colômbia; *Asociación Iglesia Luterana Costarricense* (ILCO), da Costa Rica; *Investigación Social y Asesoramiento Legal* Potosí (ISALP), da Bolívia; *Ser Mulher: Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural*, do Brasil.

8 *Brot für die Welt* é uma organização de ajuda fundada pelas igrejas protestantes, na Alemanha, em Berlim no ano de 1959.

9 Disponível em: <http://vihsidamerica.org/gapa-wordpress/apresentacao/?lang=pt>

falar sobre a temática, em região geográfica específica, uma vez que vivencia e atua em realidade considerada “similar”.

O modelo proposto consiste, portanto, em uma relação triangulada no qual uma agência de cooperação internacional do Norte aporta recursos financeiros e técnicos, repassa os recursos a uma OSC do Sul que aporta a sua *expertise* e, assim, beneficiam outras OSC do Eixo Sul em um campo temático específico. Neste sentido, o Gapa-Bahia define o Programa como uma ação de cooperação Sul-Sul, apesar dos aspectos concernentes à relação formalmente constituída entre o Gapa-Bahia e a PPM serem definidas por Reiner Focken-Sonneck¹⁰ (2013) como algo mais próximo ao que é realizado pelos escritórios de assessoria da PPM, contratados para execução de serviços de assessoria técnica.

Esse modelo de contrato tem que ser colocado entre aspas. Formalmente, não contratamos. Formalmente, o Gapa solicitou os recursos para realizar o projeto. [...] Tudo o que fazemos chamamos de cooperação, mas é uma relação distinta, ao menos no caso da “velha” Pão para o Mundo. É uma relação que é muito mais parecida com a nossa relação com certos escritórios, certas empresas de assessoria (Focken-Sonneck, 2013).

Sobre os ganhos com o Programa Focken-Sonneck salienta que eles foram coletivos: o Gapa-Bahia ganhou a possibilidade de multiplicar os seus conhecimentos e as suas experiências, as organizações da sociedade civil dos demais países ganharam uma assessoria e um fórum de intercâmbio com muito mais possibilidades de acesso, e a PPM ganhou um parceiro de cooperação que está muito mais perto da situação da América Latina do que outros assessores que poderia ter na Europa.

Destarte a importância de se transversalizar o HIV/Aids junto a OSC da América Latina e do Caribe, e os ganhos específicos que obtiveram cada uma das organizações ao aprofundar o seu conhecimento neste campo temático, torna-se necessário refletir mais criticamente sobre algumas questões que envolvem essa “relação cooperativa”. No que tange ao Gapa-Bahia, importa registrar que todos os depoimentos¹¹ afirmam a legitimidade da Organização para estar no lugar que ocupou no Programa. No entanto, o novo modelo de relação constituído com a PPM, que confere ao Gapa-Bahia um papel de “intermediário” no processo cooperativo, apesar de lhe conferir um papel ativo na cooperação deixando-o socializar os saberes sistematizados pelos anos de pesquisa e prática comunitária e legitimados pela sua trajetória no campo do HIV/Aids, pode arriscar o seu papel mais militante reduzindo a Organização uma espécie de “prestadora de serviços” para agências da cooperação internacional.

¹⁰ Vice Coordenador de Programa para a América Latina da “Pão para o Mundo” (Brot Für Die Welt). Entrevista concedida a autora em 2013.

¹¹ Foram realizadas onze entrevistas com sete diferentes atores para a construção do estudo que originou este trabalho.

O Gapa-Bahia e a relação com a cooperação internacional: novos sentidos na (re) construção do seu papel?

Ao longo de mais de 25 anos, a relação do Gapa-Bahia com as agências da cooperação internacional passou por diferentes momentos, sem que, no entanto, estas perdessem sua importância fundamental na vida organizacional. Com intensidade, durabilidade e recursos disponibilizados das mais diversas ordens, fizeram parte da sua lista de parceiros/financiadores, em tempos diversos, muitas agências da cooperação, dentre as quais: Fundação Ford, Fundação McArthur, *Inter-American Foundation*, *Conservation*, *Food & Health Foundation*, dos Estados Unidos; Igreja Anglicana, do Canadá; Manos Unidas, da Espanha; Misereor, Pão para o Mundo e EED, da Alemanha; Oxfam, *Save the Children* e *Christian Aid*, da Inglaterra; *Norwegian Church Aid*, da Noruega; Icco, Novib e Cordaid, da Holanda; Diaconia, da Suécia; *DanChurchAid*, da Dinamarca; e *Sidaction*, da França.

As relações construídas com as muitas agências alicerçaram, de modos distintos, o que o Gapa-Bahia se tornou, fazendo dos muitos encontros, apoios, debates e conflitos, parte daquilo que a Organização é hoje. Tendo a cooperação como parceira e financiadora o Gapa-Bahia atuou junto a políticas públicas para o campo da Aids no Brasil, fez controle social, contribuiu para mudar a legislação brasileira, atendeu e assistiu milhares de pessoas infectadas e afetadas pelo HIV/Aids, colocou pela primeira vez no Brasil histórias reais de portadores do HIV/Aids nos meios de comunicação de massa, participou de redes, fóruns e conferências nacionais e internacionais, dentre outros.

Sob a influência da cooperação redefiniu o seu quadro político e de gestão, incorporou o trabalho com temas diversos correlacionando-os ao HIV/Aids, e investiu na sistematização de suas práticas e na sua própria constituição enquanto um referente técnico para outras organizações da sociedade civil. Partiu, igualmente, alavancado por agências parceiras da cooperação, para socializar a sua *expertise* para além das fronteiras do Estado brasileiro, constituindo esta experiência como uma prioridade estratégica na compreensão de que, além de fortalecer o campo do desenvolvimento em países do Eixo Sul, de um modo geral, e a luta pela retração da epidemia da Aids, particularmente, estaria consolidando um caminho de construção de alianças e mobilizando recursos financeiros.

A percepção do Gapa-Bahia hoje sobre a relação com a cooperação internacional, no entanto, afirma claramente a consciência de um momento de crise. Aponta-se, neste sentido, que a crise econômica que assolou (e ainda assola) os países do Norte resvalou para os países do Sul, derivando, dentre outros, para a retirada definitiva ou próxima de muitas agências da cooperação que apoiavam projetos de desenvolvimento no Brasil, e ainda para a nova atuação de algumas que, ao invés de trazer recursos dos seus países para aplicar nos projetos das OSC locais, se organizam de modo a poder captar recursos no Brasil, concorrendo neste âmbito, com organizações brasileiras. Neste sentido, o cenário para as OSC brasileiras é bastante desafiador: desafia a própria

continuidade da sociedade civil organizada do Brasil cuja sustentabilidade, em grande parte, esteve historicamente atrelada à cooperação internacional. Aí se encontra o Gapa-Bahia: desafiado a se repensar e a rever as suas estratégias de atuação para que possa continuar existindo.

Os “novos tempos” vivenciados pelo Gapa-Bahia podem ser percebidos em questões objetivas como a venda da sede própria com mudança para uma casa cedida em regime de concessão pelo Estado; a mudança no regime de contratação dos seus colaboradores que passaram de funcionários¹² a prestadores de serviços; a diminuição no número de colaboradores; e, a quase inexistência de parceiros da cooperação. Assim, ao se construir enquanto referente técnico, dispondo-se a sistematizar e socializar a sua *expertise*, o Gapa-Bahia caminha tentando encontrar um novo papel que lhe permita continuar atuante e que lhe proporcione alguma interface com a própria cooperação internacional, buscando construir uma nova forma de dialogar com as agências do Norte, ao tempo em que interage no âmbito de uma cooperação que beneficie o Eixo Sul, reconhecendo que esta estratégia pode colaborar para a construção de conhecimentos mais horizontais entre atores do Eixo Sul-Sul, mas, também, ciente de que aí pode mobilizar recursos para a sua sobrevivência.

Ao assumir um papel de caráter mais técnico e relacionar-se com a cooperação do Norte em uma lógica de “prestação de serviços”, entretanto, pode arriscar um projeto político construído arduamente ao longo dos anos. Ao se dedicar a atuação com os outros países, dando conta de problemáticas externas ao contexto local, enquanto o Brasil possui uma realidade no campo do desenvolvimento e da própria Aids ainda tão demandante, arrisca um afastamento da própria razão da sua existência. Para Nascimento (2013), entretanto, o Gapa-Bahia sempre assumiu, em alguma medida, esse duplo papel: de prestar serviços e atuar politicamente.

Ambos são importantes para a história e a política do Gapa enquanto um ator social trabalhando no campo da Aids. O Gapa nunca deixou de ocupar essas duas esferas, mesmo quando não trabalhava diretamente com o tema da cooperação Sul-Sul. A esfera de oferecer serviços à comunidade no atendimento direto e, ao mesmo tempo, trabalhar na perspectiva de avaliar, sistematizar as suas ações e utilizar dessa sistematização de aprendizados para replicar, seja na produção de manuais, de publicar avaliações e disponibilizar para outras instituições, até o momento que cria cooperação técnica com outras organizações. O Gapa sempre ocupou esses dois papéis: o papel de intervenção direta junto à comunidade e o da assistência técnica (Nascimento, 2013).

Na busca de um equilíbrio de papéis, diante de um cenário em transformação, e convicto da necessidade de continuar a dialogar no âmbito da cooperação internacional, o

¹² O Gapa-Bahia, historicamente, mantinha o regime de contratação de funcionários de acordo com as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Gapa-Bahia vai, pouco a pouco, se reorganizando. Encara as mudanças da cooperação como um novo desafio. Não obstante a possibilidade de se reinventar, tão própria das organizações da sociedade civil, a realidade demonstra que, sem o apoio direto da cooperação, o cenário fica, certamente, mais complexo. Talvez vislumbre-se, aí, um novo formato para as OSC no Brasil ou, quem sabe, perca-se definitivamente a sua perspectiva de luta e transformação social. Ao atuar cada vez mais como referente técnico o Gapa-Bahia vai se afirmando em um novo papel, ainda que este não o defina completamente. Os riscos dessa nova configuração passam pela instrumentalização da Organização e pela sua cooptação, visto que, na medida em que caminha para o fortalecimento do seu papel técnico arrisca a dimensão política da sua existência, ainda que estes sentidos possam se misturar.

As mudanças na cooperação internacional transformaram e seguem transformando o papel que o Gapa-Bahia constrói para si, deixando na história desta Organização, marcas daquilo que foi a cooperação internacional, daquilo que ela é hoje e daquilo que talvez jamais volte a ser novamente. Essas mudanças impactaram e seguem impactando não somente o “olhar” do Gapa-Bahia para o campo do desenvolvimento, de um modo geral, e para a epidemia da Aids, especificamente, mas, também, os contornos do seu modelo organizacional, a sua forma de atuação, e a sua existência em si. Nesta perspectiva, novos caminhos parecem inevitavelmente estar se delineando, na medida em que o Gapa-Bahia reconfigura o seu papel e, assim, o sentido da sua existência.

Referências

- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (2001): *Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil brasileira*, Coordenação Nacional de DST e Aids/Secretaria de Políticas de Saúde, Brasília.
- GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA (1988): “Estatuto”, Gapa-Ba, Salvador.
- (2003): *Programa institucional: triênio 2003/2005*, Gapa-Ba, Mimeo, Salvador.
- (2012): *Relatório Narrativo Anual*, Gapa-Ba, Mimeo, Salvador.
- (2013): *Relatório Narrativo (2011-2012)*, Programa “Transversalizando Hiv/Aids: Uma Construção Coletiva com Ong’s Contrapartes de Pão Para o Mundo na América Latina e Caribe”. Gapa-Ba, Mimeo, Salvador.
- MARINHO, M. C. (2013): *Entrevista concedida a la autora*.
- NASCIMENTO, H. H. do (2007): *Relações internacionais e cooperação norte-sul: impacto das agências não governamentais de cooperação internacional no sistema de gestão das organizações da sociedade civil no estado da Bahia*, UFBA, Mimeo, Salvador.
- (2013): *Entrevista concedida a la autora*.
- FOCKEN-SONNECK, R. (2013): *Entrevista concedida a la autora*.
- SIQUEIRA SANTOS, T. da C. e S. (2005): *As diferentes dimensões da sustentabilidade em uma organização da sociedade civil brasileira: o caso do Gapa-Bahia*, dissertação

de Mestrado, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao_tacilla.pdf

- (2014): *Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento*, Tese de Doutorado, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese_final_9_abril.pdf

otros temas



6

La perspectiva de género en evaluación: balance de la política y praxis de la cooperación oficial española*

The gender perspective in evaluation: an analysis of the policy and practice of the spanish official cooperation

JULIA ESPINOSA FAJARDO**



PALABRAS CLAVE

Evaluación de políticas públicas; Igualdad de género; Cooperación española.

RESUMEN En el presente artículo se aborda el desarrollo teórico y metodológico de la igualdad de género en la evaluación de políticas públicas y se analiza su incorporación en la política, procedimientos y práctica de la cooperación española en el periodo 2000-2010. La identificación de avances y retos a este respecto resulta clave para el diseño de estrategias y actuaciones que aseguren la inclusión del enfoque de género en la evaluación de la cooperación española y, con ello, se avance hacia políticas que impulsen en mayor medida una sociedad más igualitaria.

KEYWORDS

Public policies evaluation; Gender equality; Spanish cooperation.

ABSTRACT This article presents the theoretical and methodological development of the gender equality issues in the evaluation of public policies. It also analyses their inclusion in the policy, procedures and praxis of the Spanish Cooperation in

* El presente artículo se nutre de la tesis doctoral “La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española” defendida en junio de 2011 en la Universidad Complutense de Madrid.

** **Julia Espinosa Fajardo** es socióloga y doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es investigadora de la UCM en el proyecto europeo GENOVATE (Transforming Organizational Culture for Gender Equality in Research and Innovation) y forma parte del equipo de investigación “Economía ecológica, feminista y desarrollo” de la Universidad Pablo de Olavide (UPO).

the period 2000-2010. The identification of advances and challenges in this regard is a key feature for the design of strategies and actions that ensure the inclusion of a gender perspective in the evaluation of the Spanish Cooperation and, therefore, the advancement towards public policies that promote a more egalitarian society.

MOTS CLÉS

Évaluation de politiques publiques; Égalité de genre; Coopération espagnole.

RÉSUMÉ

Cet article fait une analyse du développement théorique et méthodologique de l'égalité de genre dans l'évaluation de politiques publiques. On aussi étudie son incorporation dans la politique, la procédure et la mise en place de la coopération espagnole dans le période 2000-2010. L'identification des avances et défis a ce respect est essentiel pour le design des stratégies qui assurent l'inclusion de l'approche de genre à la évaluation de la coopération espagnole à fin de que on avance vers nouvelles politiques que soient plus proche d'une société égalitaire.

Introducción

Desde la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995) y el reconocimiento a escala internacional de la igualdad de género como un prerequisite para el desarrollo, han sido diferentes las políticas de cooperación dirigidas a reducir la desigualdad entre mujeres y hombres así como a impulsar el empoderamiento de las primeras. Sin embargo, estas políticas han generado resultados insuficientes y, en ocasiones, contradictorios en materia de igualdad.

En este escenario, son múltiples las voces que subrayan la necesidad de incorporar de forma transversal la perspectiva de género en evaluación (Brisolara *et al.*, 2014; Ligerio *et al.*, 2014; Batliwala, 2011; ONU Mujeres, 2011; UNEG, 2011; Banco Mundial, 2005; Seigart y Brisolara, 2002). En efecto, la evaluación constituye una herramienta clave tanto para rendir cuentas sobre los avances en términos de igualdad como para obtener aprendizajes que mejoren la práctica política.

A partir de una amplia revisión bibliográfica, en las siguientes páginas se define qué significa incorporar el enfoque de género en evaluación. Al mismo tiempo, se subrayan algunos elementos clave para asegurar la inclusión de este enfoque de forma transversal en todas las prácticas evaluativas.

A partir de aquí, se expone cómo la cooperación oficial española ha abordado la igualdad de género en evaluación, analizando tanto su política y sus procedimientos de gestión como sus ejercicios evaluativos en el periodo 2000-2010. Para ello, el

presente artículo se nutre de un conjunto de entrevistas semiestructuradas al personal directivo y técnico de la entonces División de Evaluación de Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y la anterior Oficina de Planificación y Evaluación¹. Asimismo, se apoya en un análisis estructurado de los 18 informes de evaluación publicados en la primera década de este siglo por las diferentes unidades de evaluación estratégica de la cooperación española².

La perspectiva de género en evaluación. Aportes teóricos y propuestas para su transversalización

Las cuestiones de género se han incorporado hace escasos años a la evaluación de programas y políticas de desarrollo. La evolución de la evaluación, el avance hacia un concepto más multidimensional del desarrollo y, con ello, la inclusión de los temas de igualdad de género en la agenda de cooperación han provocado que todo el trabajo sobre “evaluación y género” se concentre en las últimas dos décadas (Ruiz-Bravo y Barrig, 2002; OCDE, 1998).

A lo largo de estos años, la proporción de evaluaciones que cubren los temas de igualdad entre mujeres y hombres, aunque aún reducida, ha ido en aumento. Además, ante la evaporación de los compromisos de género en la praxis política y las diferentes dificultades para implementar políticas específicas de género, también se han incrementado las voces —procedentes de movimientos feministas, organizaciones sociales, organismos internacionales, determinadas agencias de desarrollo y universidades— que reclaman la evaluación de los avances en materia de igualdad. La evaluación, por tanto, ha comenzado a visualizarse por parte de algunas agentes de desarrollo como una herramienta de gran potencial para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas en materia de igualdad entre mujeres y hombres (Brisolara *et al.*, 2014; Ligeró *et al.*, 2014; Batliwala, 2011; ONU Mujeres, 2011; UNEG, 2011; Batliwala y Pittman, 2010; Podems, 2010; Ruiz-Bravo y Barrig, 2002; Seigart y Brisolara, 2002).

1 En concreto, se realizaron entrevistas semiestructuradas a Cecilia Rocha de la Fuente, directora de la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación desde 2007 a 2010; Belén Sanz, técnica de evaluación de 2002 a 2005 en la antigua Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de dicho Ministerio y jefa de la División de Evaluación de DGPOLDE de 2005 a 2007; Carlos Rodríguez Ariza e Iván Touza Montero, asesores de dicha división desde 2008 a 2012; Laura González Garcés, técnica de la misma entre 2006 y 2009; Elisa Nieto, jefa de la División de Género, Departamento de Cooperación Sectorial y de Género de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desde 2010 a 2013; y Nava San Miguel, responsable del Área de Género de DGPOLDE desde 2004. Sin su colaboración, este artículo no habría sido posible.

2 Se analizan las 18 evaluaciones estratégicas encargadas y gestionadas desde las consecutivas unidades de evaluación en el periodo 2000-2010: la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SG-PEPD) y la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Pueden consultarse los informes de evaluación examinados al final de este artículo.

En este contexto hay que enmarcar las propuestas sobre la evaluación con perspectiva de género provenientes, en su mayor medida, de metodologías generales de evaluación, reflexiones feministas sobre el papel de la evaluación, marcos de planificación sensibles al género y estudios específicos sobre la práctica evaluativa. De acuerdo con estas propuestas, evaluar con enfoque de género supone acercarse a la evaluación desde otra perspectiva poniendo en cuestión las desigualdades estructurales de género y dirigiendo la mirada a las implicaciones que tienen para mujeres y hombres las acciones planeadas (Brisolara *et al.*, 2014; Espinosa, 2011; De Waal, 2006).

Como señalan González y Murguialday (2004: 2), “toda intervención de desarrollo afecta a las actividades diarias, los recursos disponibles, las funciones y responsabilidades, las oportunidades y derechos efectivos de las personas destinatarias y, por ello, esta debe ser evaluada desde el punto de vista de los efectos (esperados y no esperados, positivos y negativos) que produce en las vidas de los hombres y las mujeres”.

No se trata solo de valorar la participación femenina en los procesos de desarrollo ni de estudiar los avances en la situación de las mujeres —propio del enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED)—. Se precisa, además, analizar las diferentes situaciones de partida de mujeres y hombres así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos sexos en línea con el enfoque de Género en el Desarrollo (GED). Esto implica, de forma más específica, atender a las siguientes dimensiones de género donde se manifiesta de forma recurrente esta desigualdad estructural: la división sexual del trabajo y los diferentes roles de género; la participación de las mujeres y los hombres en las esferas privada y pública; el control del uso del cuerpo de las mujeres; las necesidades prácticas y estratégicas; los diferentes usos del tiempo de mujeres y hombres; y el desigual acceso y control sobre recursos, beneficios y servicios (Hunt y Brouwers, 2003; PNUD, 2001; Miller y Razavi, 1998, en Espinosa, 2013b).

Ahora bien, ¿cómo incorporar esta perspectiva en todos los procesos de evaluación? ¿Cómo transversalizar este enfoque? Atendiendo a todo el proceso evaluativo, integrar la perspectiva de género transversalmente en la práctica supone recoger en los términos de referencia (TdR) el interés por conocer la relación entre desigualdad de género y la intervención a evaluar así como solicitar especialistas en materia de género dentro del equipo de evaluación (Ligero *et al.*, 2014; Espinosa, 2013a y 2011; ONU Mujeres, 2011; De la Cruz, 1998). Igualmente, conlleva repensar qué se evalúa, con qué técnicas y procedimientos así como qué tipo de informe de evaluación se realiza, cómo se difunde y para qué se utiliza. Implica, por tanto, incorporar las dimensiones de género en la evaluación así como tener presente las diferencias de género para impulsar una igual participación de mujeres y hombres en el proceso evaluativo y su utilización (Ligero *et al.*, 2014; Espinosa, 2013a y 2011; ONU Mujeres, 2011; Sierra, 2000).

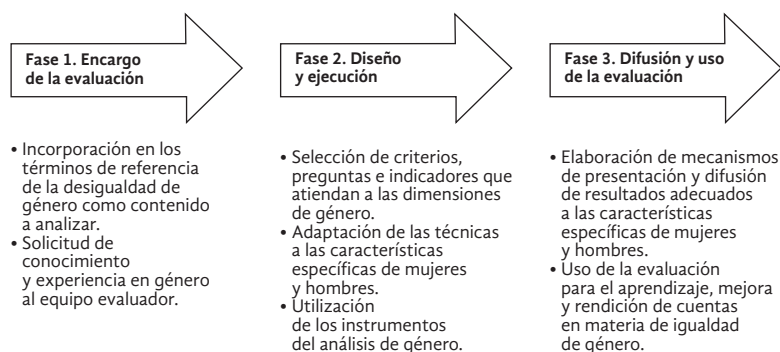
En el escenario específico de la cooperación internacional, donde predomina un tipo de evaluación de carácter criterial y en muchas ocasiones basada en objetivos y resultados, esto supone mirar desde una perspectiva de género los criterios a evaluar,

las preguntas y los indicadores de evaluación. De forma específica, esto se traduce en incluir las dimensiones de género señaladas en la operacionalización de los criterios de evaluación en preguntas e indicadores (Espinosa, 2011; González y Murguialday, 2004). Estas mismas dimensiones pueden considerarse, además de en la aproximación basada en criterios o juicios sumativos, en otras aproximaciones evaluativas como la teoría del programa, la evaluación pluralista o centrada en *stakeholders* y la evaluación orientada al cambio crítico (Ligero *et al.*, 2014).

Por último, incluir una perspectiva de género en evaluación también implica adaptar las propuestas metodológicas y técnicas a las especificidades de género, utilizando las herramientas existentes para el análisis de género; asegurar que la difusión de los resultados llega tanto a mujeres como a hombres; y que los resultados evaluativos sean utilizados en pro de la igualdad de género (Mertens, 2009; De Waal, 2006; Rodríguez *et al.*, 1999; FIDA, 1995).

En el siguiente gráfico se recogen todos estos elementos críticos a considerar en los procesos evaluativos para asegurar la incorporación de la perspectiva de género. De acuerdo con estos elementos, tomados como indicadores para valorar la incorporación de la perspectiva de género, en el siguiente punto se analiza cómo se ha integrado esta perspectiva en la política y los procedimientos de gestión de la cooperación oficial española en materia de evaluación así como en los ejercicios evaluativos estudiados.

Gráfico 1. La perspectiva de género en el proceso evaluativo



Fuente: Espinosa (2011: 136).

La evaluación de la cooperación oficial española desde un enfoque de género

La política española de cooperación para el desarrollo se ha caracterizado en el periodo 2000-2010 por importantes cambios en la definición de sus objetivos y prioridades impulsados por la entrada en el gobierno del Partido Socialista en 2004. Estas

transformaciones se han manifestado, de forma específica, tanto en el abordaje de la desigualdad de género como en el impulso de la evaluación.

Por una parte, a partir del “II Plan Director de la Cooperación Española” (2005-2008) y de la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española” de 2007, se asume la perspectiva de género como enfoque a integrar de forma transversal en toda la política de cooperación y se reconoce, por primera vez, el empoderamiento de las mujeres como objetivo estratégico. Se produce, por tanto, un distanciamiento del enfoque predominante en los primeros años de la década que se focalizaba en la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo.

Por otra, a partir de 2004 la evaluación empieza a tomar de nuevo importancia como ejercicio de rendición de cuentas y, especialmente, de aprendizaje. Frente a una evaluación de centrada en proyectos y programas, se impulsan ejercicios de carácter más estratégico con una preocupación por atender a la complejidad de los procesos de desarrollo así como por generar conocimiento útil para todos los y las agentes.

En las siguientes líneas, se analiza cómo se ha integrado el enfoque de género en los discursos políticos sobre evaluación así como en los procedimientos y las metodologías de evaluación existentes en el seno de la cooperación española (MAEC, 2007d; MAE, 2001b y 2001c). A partir de este marco, se presenta los avances y retos en la incorporación de este enfoque en la práctica evaluativa de las unidades centrales de evaluación: la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) (2000-2003), la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo —SGPEPD (2004) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo— DGPOLDE (2005-2010).

La igualdad de género en la política y las metodologías de evaluación

La igualdad de género como tema clave en la evaluación aparece recogida en la política de cooperación española a partir del “I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004)”. Sin embargo, hasta la elaboración de la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española” en 2007, y posteriormente en el “III Plan Director (2009-2012)”, las desigualdades entre mujeres y hombres se tratan con escasa profundidad en las directrices políticas de esta cooperación. Aun así, si atendemos a la “Política de Evaluación de la Cooperación Española”, esta no hace ninguna referencia específica a la igualdad de género como principio de la evaluación (Espinosa, 2011).

En cuanto a las metodologías, las dos publicadas entre finales del siglo XX y principios del XXI incluyen los aspectos de género como un contenido relevante en los procesos evaluativos (MAE, 2001b y 2001c). En concreto, la Metodología II de 2001 presenta una propuesta de aspectos clave a considerar para llevar a

cabo evaluaciones con enfoque de género³ (MAE, 2001c). El “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española”, por su parte, recoge con mucha menor profundidad las cuestiones de género (MAEC, 2007d). En este sentido, se incluye una pregunta de evaluación relativa solo a la viabilidad; se recomienda que la metodología de evaluación tome en consideración los aspectos de género pero no se explicita cómo; y se defiende que el equipo evaluador cuente con equilibrio de género sin especificar la necesidad de formación en la materia.

Más allá de las metodologías existentes, respecto a los procedimientos puestos en marcha para transversalizar la perspectiva de género en evaluación, pueden diferenciarse dos momentos al hilo del desarrollo del marco político en esta materia. Por una parte, en los primeros años de la década y hasta el 2004 el género no está presente en la gestión de evaluaciones llevada a cabo desde la OPE ni en la SGPEPD. No obstante, a partir de 2005 y el “II Plan Director”, la recién creada División de Evaluación, en el seno de la DGPOLDE, establece la recomendación de incluir de forma transversal el género, al igual que el resto de prioridades horizontales, sin establecer un requerimiento específico o marco normativo al respecto.

En términos generales se puede observar una mayor sensibilidad hacia la incorporación de la perspectiva de género en evaluación desde la entrada del Partido Socialista en el gobierno si bien esta no queda reflejada en la política de evaluación ni en el “Manual de Gestión de Evaluaciones”. ¿Cómo se refleja esta sensibilidad en los ejercicios evaluativos? ¿Qué ha sucedido en la práctica? A continuación, y a partir de los 18 informes de evaluaciones estratégicas publicados entre 2000 y 2010, se analiza la composición y formación de los equipos de evaluación, la inclusión de los contenidos de género en los ejes de análisis y en el análisis realizado, la metodología evaluativa, así como la difusión y uso de las evaluaciones.

La incorporación de la perspectiva de género en la práctica evaluativa

En relación a los informes de evaluación analizados, lo primero que se pone de manifiesto es que la composición y formación del equipo de evaluación no cuenta con un equilibrio de género ni se han observado cambios en esta dirección entre 2000 y 2010. Por lo contrario, aunque el sector de la cooperación internacional se encuentra altamente feminizado, la mayor parte de los evaluadores son varones. A la par, son escasos los términos de referencia que requieren formación o experiencia en género a los equipos de evaluación (Espinosa, 2011).

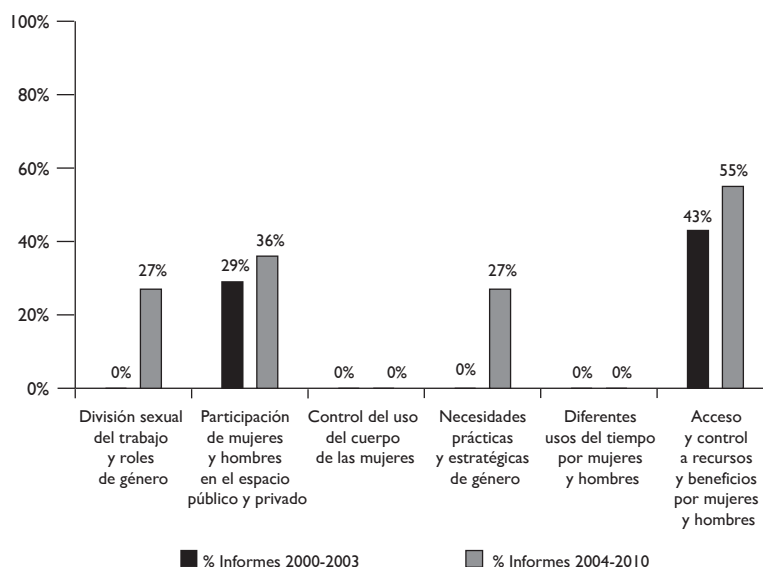
En cuanto al contenido de las evaluaciones, si nos adentramos en la inclusión de aspectos de género dentro de los ejes de análisis, se observan algunos matices de interés entre las evaluaciones realizadas entre 2000-2003 —antes de la entrada del PSOE al gobierno— y

3 En esta segunda metodología, el capítulo 9, “La introducción del enfoque de género en desarrollo en evaluación”, se centra de modo específico en esta temática.

aquellas realizadas entre 2004-2010. Mientras que las primeras evaluaciones incluyen la atención al género como factor clave en el desarrollo y/o como prioridad horizontal de la cooperación española, a partir de 2005 algunas evaluaciones proponen una inclusión de los contenidos de género en la definición de los criterios de evaluación. Esta nueva definición de los criterios, por otra parte, se traduce en algunas ocasiones en la formulación específica de indicadores de género (MAEC, 2005c, 2005d, 2008a).

Por otra parte, si se atiende al análisis de las dimensiones de género en la presentación de resultados, conclusiones y recomendaciones, se observa que este se concentra en partes muy específicas y reducidas del informe así como que no generan información de utilidad para la mejora de las acciones. Cuando se realiza alguna valoración, esta se centra en si la intervención en concreto cuenta con enfoque de género y/o estudia aspectos vinculados al acceso y control de recursos y beneficios por parte de las mujeres obviando otros elementos clave en el análisis de género. No obstante, y como se observa en el gráfico 2, algunas de las evaluaciones realizadas a partir de 2004 comienzan a analizar otros aspectos como la mejora de las condiciones de vida de las mujeres, su participación en las intervenciones, sus aportaciones a la intervención, su presencia en instituciones políticas, su protagonismo en la economía local, la sensibilización de los hombres en materia de igualdad, entre otros (MAEC, 2008a, 2007a, 2007b, 2005a, 2005c, 2005d, 2004).

Gráfico 2. Dimensiones de género analizadas en los 18 informes de evaluación.
Porcentaje de informes que incluye cada dimensión



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la atención a las cuestiones de género en el diseño metodológico y en la definición de las técnicas de recogida de información, no se explicita de forma sistemática el número de mujeres y hombres que han participado en el proceso evaluativo. Además, tampoco se expone información sobre la atención específica durante la aplicación de las técnicas a los posibles horarios, espacios y tipos de comunicación más adecuados para mujeres y hombres. Asimismo, no se aplica ninguna de las herramientas existentes para el análisis de género (Espinosa, 2011).

En cuanto a la difusión y uso de la evaluación en pro de la igualdad de género, las carencias en la gestión de la información evaluativa —que caracterizan a la cooperación española en el periodo analizado— y la ausencia de conclusiones y recomendaciones específicas de género provocan que sean escasos los aprendizajes sobre cómo avanzar hacia una planificación y gestión más sensible al género. Del mismo modo, se puede afirmar que ha sido casi inexistente la rendición de cuentas en relación a este objetivo de desarrollo (Espinosa, 2011).

Conclusiones

Aunque se produjeron algunos avances entre 2000 y 2010, la integración de la perspectiva de género en los procesos evaluativos continuaba siendo una cuestión pendiente para la cooperación española a final de este periodo. A partir de 2004, se asistió a un nuevo discurso de promoción de la igualdad de género como objetivo central de la cooperación así como de impulso de la función evaluativa. Sin embargo, a pesar de un nuevo interés en incorporar la perspectiva de género en la práctica evaluativa, han sido muy limitados los avances en esta dirección. De hecho, los contenidos de género no se recogen de forma sistemática, de acuerdo con la información disponible, en los TdR y tampoco se tienen en cuenta por sistema en la conformación de los equipos de evaluación, en la definición de criterios e indicadores, en el diseño metodológico ni en el análisis de la información. Por ende, es también un tema poco desarrollado en la difusión de resultados y de poca utilidad para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Además, cuando las cuestiones de género se incorporan en los TdR, esto no se traduce de forma directa en un abordaje en profundidad de la desigualdad —considerando las diferentes dimensiones de género— a lo largo del proceso evaluativo.

Entre las razones que explican el escaso éxito en esta dirección en el periodo 2000-2010 destacan: la débil institucionalidad de la igualdad de género en el seno de la cooperación española; una dinámica de trabajo en la División de Evaluación marcada por intereses políticos inmediatos; la inexistencia de un marco normativo en materia de género y evaluación; la escasez de recursos humanos y económicos para evaluar; y la reducida formación y experiencia en materia de género de parte de la plantilla.

Todas estas limitaciones reflejan, en efecto, los principales retos a los que hacía frente la cooperación española a la hora de desarrollar evaluaciones sensibles al género a

finales de la década pasada. A este respecto, con las finalidad de avanzar en esta materia, la actual División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo emprendió un proceso de investigación sobre metodologías de evaluación que se tradujo en la publicación del libro *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo* (Ligero et al., 2014). En efecto, este impulso constituye un paso clave para seguir avanzando. No obstante, el fuerte recorte de la AOD y la falta de alineamiento con los compromisos internacionales de género en la práctica de la cooperación española pueden poner en riesgo los posibles progresos en esta dirección.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2005): *Gender Issues in Monitoring and Evaluation in Rural Development: A Tool Kit*, Banco Mundial, Washington.
- BATLIWALA, S. (2011): *Strengthening Monitoring and Evaluation for Women's Rights: Thirteen Insights for Women's Organizations*, AWID, Toronto.
- BATLIWALA, S. y PITTMAN, A. (2010): *Capturing Change in Women's Realities. A Critical Overview of Current Monitoring & Evaluation Frameworks and Approaches*, AWID, Toronto.
- BRISOLARA, S.; SEIGART, D. y SENGUPTA, S. (2014): *Feminist Evaluation and Research: Theory and Practice*, The Guilford Press, Nueva York.
- DE LA CRUZ, C. (1998): *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, Emakunde y Secretaría General de Acción Exterior, Dirección de Cooperación al Desarrollo, Vitoria.
- DE WAAL, M. (2006): "Evaluating Gender Mainstreaming in Development Practices", *Development in Practice*, vol. 16, n° 2, pp. 209-214.
- ESPINOSA FAJARDO, J. (2013a): "La evaluación sensible al género: Una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda", *Cuadernos de género*, n° 2, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, pp. 113-124.
- (2013b): "Moving towards gender-sensitive evaluation? Practices and challenges in international development evaluation", *Evaluation* 19 (2), pp. 171-182.
- (s. f.): *La igualdad de género en la evaluación de la Ayuda al Desarrollo: los casos de la Cooperación Oficial británica, sueca y española*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA) (1995): *Directrices Básicas para la Evaluación de las Cuestiones de Género*, FIDA, Roma.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, L. y MURGUIALDAY MARTÍNEZ, C. (2004): "Evaluar con enfoque de género", *Cuadernos Bakeaz*, n° 66, pp. 1-16.
- HUNT, J. y BROUWERS, R. (2003): *Review of Gender and Evaluation, Final Report to DAC Network on Development Evaluation*, DAC Evaluation Series, OCDE, París.
- LIGERO LASA, J. A.; ESPINOSA FAJARDO, J.; MORMENEO CORTÉS, C. y BUSTELO RUESTA, M. (2014): *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*, MAEC, Madrid.

- MERTENS, D. M. (2009): *Transformative Research and Evaluation*, The Guilford Press, Nueva York.
- ONU MUJERES (2011): *UN Women's Guide To Gender Equality/Human Rights Responsive Evaluation*, ONU Mujeres, Nueva York.
- PODEMS, D. P. (2010): "Feminist Evaluation and Gender Approaches: There's a Difference?", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 14, vol. 6, pp. 1-17.
- SIERRA LEGUINA, B. (2000): "Criterios para la evaluación con perspectiva de género", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 6, pp. 95-112.
- UNEG (2011): *Handbook for Integrating Human Rights and Gender Equality Perspectives in Evaluations in the UN System*, UNEG, Nueva York.
- RUIZ-BRAVO LÓPEZ, P. y BARRIG, M. (2002): *Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos*, Biblioteca electrónica PREVAL II.
- SEIGART, D. y BRISOLARA, S. (2002): "Feminist Evaluation. Explorations and Experiences", *New Directions for Program Evaluation*, 96.

Documentación de la cooperación española analizada

- MAE (2000): Informe de Evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA, MAE-SECIPI, Madrid.
- (2001a): Informe de Evaluación 10/2000. El Programa SAIL en la isla de Camiguin Filipinas, MAE-SECIPI, Madrid.
 - (2001b): Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, MAE-SECIPI, Madrid.
 - (2001c): Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II, MAE-SECIPI, Madrid.
 - (2003a): Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia, MAE-SECIPI, Madrid.
 - (2003b): Evaluación Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001, MAE-SECIPI, Madrid.
 - (2003c): Evaluación del Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española, MAE-SECIPI, Madrid.
 - (2003d): Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano, MAE-SECIPI, Madrid.
- MAEC (2004): Evaluación del Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidadavelha en la República de Cabo Verde, MAEC-SECI, Madrid.
- (2005a): Evaluación Intermedia del Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania, MAEC-SECI, Madrid.
 - (2005b): Evaluación de la Cooperación Española en Salud en Mozambique, MAEC-SECIPI, Madrid.
 - (2005c): Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC), MAEC-SECI, Madrid.

- (2005d): Evaluación ex-post del Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras PRODEMHN, MAEC-SECI, Madrid.
- (2005e): Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, MAEC-SECI, Madrid.
- (2007a): Evaluación del Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la Conservación de la Biodiversidad y el Desarrollo Sostenible en Iberoamérica, MAEC-SECIPI, Madrid.
- (2007b): Evaluación de la Cooperación Española en Marruecos, MAEC-SECIPI, Madrid.
- (2007c): “La política de evaluación en la cooperación española”, MAEC-SECIPI, Madrid.
- (2007d): Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española MAEC, Madrid.
- (2008a): Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior, MAEC-SECIPI, Madrid.
- (2008b): Evaluación de la Cooperación Española con México, MAEC-SECIPI, Madrid.
- (2009a): Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, MAEC-SECI, Madrid.
- (2009b): Informe de Evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración, MAEC-SECI, Madrid.

7

Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional

Colombia and the Regional South-South International Cooperation: an experience of innovation and international positioning

FERNANDO NIVIA-RUIZ Y JORGE PRIETO
CARDOZO*



PALABRAS CLAVE

Colombia; Cooperación Sur-Sur regional; Posicionamiento.

RESUMEN América Latina ha sido destacada como una región líder en la puesta en marcha de la cooperación Sur-Sur (CSS). En este sentido, Colombia ha realizado avances importantes estructurando procesos más allá de las tradicionales relaciones bilaterales que se orientan hacia nuevos escenarios, materializados en estrategias regionales de CSS con América Latina, el Caribe, Asia y África. Importantes son los avances, aunque también los desafíos.

KEYWORDS

Colombia; Regional South-South Cooperation; Positioning.

ABSTRACT The region of Latin America and the Caribbean has been prominent as a leading actor in the development and implementation of the South-South Cooperation. Recently, Colombia has shown remarkable signs of progress while structuring cooperation processes beyond the traditional bilateral SSC relations, such as the South-South Cooperation Regional Strategies not only among the Latin America

* **Fernando Nivia-Ruiz** es licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Cooperación Internacional. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Especialista en Cultura de Paz y DIH. Investigador de la ELACID, Universidad de San Buenaventura, Cartagena (faniviaruiz@yahoo.es).

Jorge Prieto Cardozo es economista, Administrador Público y magíster en Economía, consultor en cooperación internacional. Profesor de la Universidad Externado de Colombia (jorge.prieto@uexternado.edu.co).

and the Caribbean region but also in Asia and Africa. There are already evident achievements, but also significant challenges to overcome.

MOTS CLÉS

Colombia; Coopération Régionale Sud-Sud; Positionnement.

RÉSUMÉ

L'Amérique Latine apparaît comme une région leader dans la mise en place de la Coopération Sud-Sud. Dans ce cadre là, la Colombie a montré des progrès remarquables en structurant des processus qui vont plus loin que les relations bilatérales traditionnelles: ils s'orientent vers de nouveaux scénarios et développe des stratégies régionales de Coopération Sud-Sud avec l'Amérique Latine, les Caraïbes, l'Asie et l'Afrique. Bien que ces progrès soient très importants, il y a aussi des défis complexes.

Introducción

América Latina es una de las regiones del mundo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de CSS. Esto le ha permitido ganar visibilidad y relevancia en los escenarios multilaterales (Ayllón, 2013). Diferentes países en la región, producto de sus procesos de crecimiento y desarrollo, han acumulado capacidades y experiencias que han venido compartiendo con otros países y regiones, a través de diferentes espacios de CSS.

La CSS se ha entendido crecientemente como una herramienta valiosa y estratégica de desarrollo y política exterior, que ha redundado en posicionamiento e inserción internacional. El Informe de la CSS en Iberoamérica 2013-2014, que elabora la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), da cuenta de una ejecución de 506 proyectos y 229 acciones bilaterales de CSS; 77 proyectos y 55 acciones de CSS Triangular, más de 38 programas y 13 proyectos de CSS Regional.

Ante el resurgimiento de la CSS en los últimos años, la Agenda de Desarrollo se ha enriquecido, en tanto que la gobernanza global de la cooperación al desarrollo se ha complejizado (Rivero, 2013: 155). La nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo —con cada vez más actores, esquemas, asociaciones y modalidades—, ha posibilitado incursionar en nuevos escenarios de cooperación y en particular de CSS. Tal es el caso de Colombia, que ha fortalecido su rol como oferente de CSS bilateral y que, desde 2009, ha explorado y profundizado nuevos escenarios en lo que se denomina la cooperación Sur-Sur regional (CSS-R).

El gobierno colombiano ha incluido en sus Planes de Desarrollo el objetivo de consolidar la oferta de CSS, para lo cual fortaleció su institucionalidad con la creación de la

Agencia de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) e incrementó el presupuesto asignado a estas acciones de un millón de dólares a cerca de 9 millones de dólares en 2014 (APC-Colombia, 2014).

Este artículo introduce los principales escenarios de la CSS colombiana, enfocándose luego en el papel que está jugando el país en CSS-R en América Latina y otras regiones. Por último, junto a los logros, identifica los retos que tiene el país, destacando su rol innovador en la región, al liderar procesos que buscan trascender las tradicionales dinámicas bilaterales de la CSS.

Colombia y la cooperación Sur-Sur

La CSS ha venido adquiriendo progresiva importancia en Colombia. De los primeros esfuerzos por suscribir convenios básicos de cooperación técnica con países de la región y crear el Fondo Caribe de Cooperación en 1982, pasó a: liderar el *Task Team* de la CSS, promover la creación del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS y participar activamente en la creación del *Building Block* de la CSS. De igual forma, está fortaleciendo su participación en escenarios regionales y apoyando la creación de alianzas estratégicas y la gestión de conocimiento para promover la CCS.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 hacía un llamado para que el país jugara un papel relevante en los nuevos espacios globales, dando continuidad a las estrategias regionales de CSS existentes con el Caribe y Mesoamérica y promovía el diseño de estrategias para África y la región de Asia-Pacífico (DNP, 2010). En el PND 2014-2018, aún en revisión, destaca, por un lado, la necesidad de fortalecer y diversificar (geográfica y temáticamente) la política exterior, para lo cual la consolidación de la presencia de Colombia en instancias globales y regionales será fundamental y, por otro, la necesidad de consolidar la oferta de CSS en función de los objetivos de gobierno: paz, equidad y educación, consolidando las estrategias regionales de CSS (DNP, 2015).

Se observa como Colombia ha logrado una importante diversificación y posicionamiento, en donde resulta fundamental destacar la adopción por parte del país de un *enfoque de demanda*. A continuación se presenta una síntesis de los escenarios, en los cuales el país tiene participación activa como actor relevante de la CSS.

De forma transversal, Colombia ha avanzado en la identificación, selección y difusión de buenas prácticas de organizaciones gubernamentales nacionales y subnacionales, no gubernamentales y del sector privado, como una forma de dar relevancia al saber-hacer colombiano, con el propósito de incrementar la calidad de la cooperación técnica (APC-Colombia, 2013a).

El país busca tener una aproximación cada vez más estratégica a la CSS, acorde con la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo, la cambiante distribución del

poder mundial, su condición de país de renta media alta e incluso su aspiración de convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Reconocida como herramienta de política exterior, y como un medio eficiente de promover el desarrollo global, la CSS se convierte en un importante canal de relacionamiento del país con el resto del mundo (APC-Colombia, 2013c).

Tabla 1. Escenarios de la cooperación Sur-Sur en Colombia

Bilateral	Relaciones de CSS con 59 países. 25 convenios marco de cooperación vigentes ¹ . Las comisiones mixtas continúan siendo el espacio privilegiado de negociación, aunque no excluyen otros escenarios de cooperación ² .
Regional	Seis estrategias regionales de CSS. Como señala Tassara (2013), Colombia se ha vuelto un líder en la cooperación, sobre todo regional.
Triangular	10 iniciativas en 2014, con socios como Alemania, Estados Unidos, Japón, Reino Unido. Reconocido como pivotal country por el PNUD desde 1995 en virtud de su capacidad para intercambiar capacidades y para desempeñar un liderazgo en la promoción de la CSS (Uribe, 2011).
Mecanismos de integración	Participación activa en la Alianza Pacífico, FOCALAE, OEA, SEGIB, principalmente. Estos son el punto de encuentro para fomentar alianzas estratégicas con los responsables de cooperación de los países miembros (Gobierno de Colombia, 2013d).
Alianzas estratégicas	Apuesta por la generación de alianzas con socios estratégicos de cooperación, la banca multilateral y Naciones Unidas (BID, Banco Mundial ³ , UNFPA), en las que Colombia, además de compartir su experticia, aporta de recursos financieros.

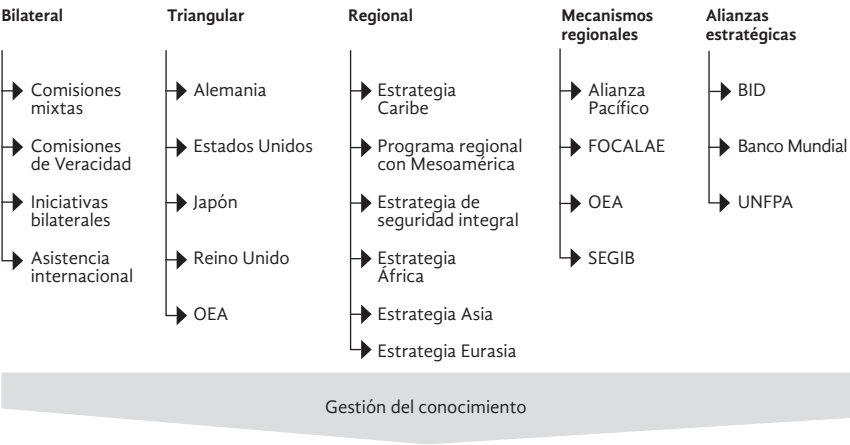
1. Argentina, Bolivia, Barbados, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Marruecos, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

2. Colombia brindó asistencia humanitaria en 2014 a países afectados por situaciones como lluvias (San Vicente y Bolivia), sequías (Guatemala), refugiados (Palestina), así como por el virus del ébola en África.

3. En el caso del BM Colombia ha realizado aportes por US\$ 1,5 millones al Fondo Multi-actores para Fomentar el Intercambio de Experiencias de CSS.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Escenarios y actores más relevantes en la cooperación Sur-Sur de Colombia



Fuente: Elaboración propia, 2015.

Cooperación Sur-Sur regional: experiencia colombiana

La CSS-R internacional viene siendo objeto de análisis, al menos en Iberoamérica, desde el 2008, cuando, por primera vez, el Informe de CSS de la SEGIB incluyó un capítulo sobre la cooperación que se realizaba en el marco de los diversos sistemas regionales de integración. Con el paso de los años, los esfuerzos por precisar estos análisis han dado cuenta de importantes avances producto de un trabajo de reflexión colectiva con los países de la región. De acuerdo con Xalma (2014), a la fecha existe un consenso para enmarcar la CSS-R, como aquella cooperación en donde participan al menos tres o más países en desarrollo, existe un acuerdo y estrategia formulada por consenso, enfoque regional, marco institucional y su ejecución se hace a partir de programas, proyectos o acciones.

Algo en lo que existe una relativa claridad es que la CSS-R ha logrado trascender las acciones realizadas tradicionalmente en el marco de los esquemas regionales de concertación e integración, para dar paso a nuevos escenarios en los que diversos países han incursionado.

En el caso particular de Colombia, desde el año 2006 se inició un redireccionamiento de la CSS, que incluyó la concepción de iniciativas regionales encaminadas a generar soluciones comunes, a fortalecer la integración de los países involucrados (Gobierno de Colombia, 2013d) y a compartir experiencias y desafíos desde una perspectiva multipaís, como una forma de complementar y potenciar las tradicionales relaciones bilaterales de CSS. La CSS-R del país busca alinearse con las prioridades de desarrollo de los mecanismos regionales de concertación e integración, no solo para encontrar formas de complementarlas sino para reducir la duplicidad de agendas. Adicionalmente, busca favorecer el diálogo regional y el intercambio de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas, maximizar la utilización de recursos, consolidar espacios de concertación flexible y horizontal, y responder a la demanda de los países.

Estrategia de Cooperación de Colombia con el Caribe

La Estrategia de Cooperación (EC) surge como respuesta a las necesidades identificadas por y con los países del Caribe a partir del año 2009¹. Dichos países presentaban solicitudes de cooperación en temas recurrentes y por distintas vías, lo cual llevó a que se propusiera una estrategia para su atención. Es claro que Colombia ha buscado profundizar su identidad como país del Caribe reafirmando que comparte los retos de desarrollo y las características culturales de la región, así como su interés por explorar nuevas oportunidades de integración comercial (Longhurst *et al.*, 2011).

¹ Tassara (2013) remonta los antecedentes de la EC al año 1994, en el cual 37 países crearon la Asociación de Estados del Caribe con el compromiso de promover, consolidar y fortalecer procesos de cooperación.

Las áreas en las que se focaliza la EC son: cultura; formación técnica para el trabajo; medio ambiente y gestión del riesgo; y seguridad alimentaria (MRE, 2013). Las fases de implementación de la EC son: identificación, profundización y apoyo tipo proyecto. En los últimos cuatro años, la EC ha beneficiado a más de 100 participantes de 20 países de la región (MRE, 2014).

La EC busca promover la cooperación mediante el reconocimiento de buenas prácticas y casos exitosos que permitan hacer frente a los desafíos emergentes del desarrollo regional, en ello más de una decena de instituciones colombianas participan como socios. Como explica Bell (2010) la mayoría de países del Caribe insular tienen grandes carencias en muchos sectores en los que Colombia tiene fortalezas que podrían ser compartidas mediante acuerdos de cooperación internacional.

Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica

El Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (PRCM) fue creado en 2010 y está dirigido a los países que forman parte del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, conocido como Proyecto Mesoamérica², conformado por: Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El PRCM es una estrategia de Colombia que busca contribuir de manera solidaria al desarrollo de los países de la subregión y es un medio para compartir las experiencias, conocimientos y lecciones aprendidas de los sectores público y privado, mediante modalidades como intercambio de expertos, cursos, seminarios y talleres, pasantías y estudios e investigación. Cuenta con seis componentes temáticos: promoción social, servicios públicos, seguridad, calidad, gobernabilidad local y apoyo a Mipymes. Su implementación se realiza en 3 fases que inician con un acercamiento e identificación y concluye con proyectos bilaterales de CSS (APC-Colombia, 2013b).

Un elemento innovador del PRCM, ha sido su capacidad para generar importantes niveles de articulación y coordinación con otros países de América Latina (Chile y Uruguay), actores de cooperación (UE, BM, USAID, AUSAID, CAF), y organismos regionales (SICA, CENPROMYPE y OEA/RIPSO), como una forma de generar mayores sinergias e impacto.

Es financiado, principalmente, por recursos del Presupuesto General de la Nación, a través del FOCAI, aunque ha logrado vincular a otros actores bajo esquemas de cooperación triangular (USAID, AUSAID, CAF). Para el año 2014 ejecutó 1,4 millones de dólares y se estima que, tras cuatro años de funcionamiento, alrededor de 220 instituciones de los países mesoamericanos han participado en más de 113 actividades de CSS y que más de 2.600 personas han sido beneficiarias del PRCM (APC-Colombia, 2013b).

² Antes, Plan Puebla Panamá.

Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral de Colombia

Esta Estrategia surgió como respuesta a la necesidad de aumentar la efectividad en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, en las regiones de Centroamérica, el Caribe y África. Bajo la coordinación del MRE, el Ministerio de Defensa y APC-Colombia, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ejecutan esta Estrategia a través de modalidades de cooperación como cursos, talleres y diplomados (MRE, s. f.).

Las principales áreas de cooperación de la Estrategia son: desarrollo organizacional; lucha contra el problema mundial de las drogas; seguridad ciudadana, infancia y adolescencia; seguridad vial; antisequestro y antiextorsión; investigación criminal e inteligencia policial; telemática; comunicación estratégica; aviación policial; y derechos humanos y derecho internacional humanitario.

La Estrategia cuenta con un enfoque regional para los países de África Occidental y con uno bilateral para los países de Centroamérica³ y algunos de Suramérica. De esta forma, Colombia comparte con la comunidad internacional su experiencia y las buenas prácticas adquiridas en la materia, convencida de que la definición de esquemas de asistencia técnica y la cooperación son las herramientas efectivas para prevenir y enfrentar la criminalidad (López, 2011).

Estrategia de Cooperación de Colombia con África

Colombia, como el país con la tercera población afro descendiente más grande de América, se encuentra en un proceso de acercamiento político y comercial hacia África. Es así como en 2013 abrió embajada en Ghana y dos Encargadurías de Negocios en Marruecos y Argelia, fortaleciendo relaciones existentes con Egipto, Kenia y Sudáfrica, y fue sede de la III Cumbre Mundial de Alcaldes y Mandatarios Africanos, con el propósito de profundizar el diálogo político y la cooperación entre los países con población afrodescendiente.

En este marco, el país inició en 2013 la implementación de una Estrategia de Cooperación con África, donde se priorizan cinco componentes: generación de ingresos; seguridad integral; promoción social y protección social; cultura y deporte; y turismo. Para cada uno de dichos componentes se cuenta con líneas específicas de trabajo, así como una identificación de entidades colombianas aliadas.

Los países priorizados en la citada Estrategia de Cooperación son: Argelia, Egipto, Ghana, Kenia, Marruecos, Nigeria y Sudáfrica, consiguiendo, para el año 2013, la realización de 7 iniciativas de CSS con un número cercano a los 150 beneficiarios, en donde se evidenció la importante participación de entidades colombianas socias.

3 En tanto que el PRCM aborda los temas de seguridad de forma regional.

El continente africano está atravesando por una serie de transformaciones que le pueden brindar a Colombia una serie de oportunidades en la diversificación de su política económica y comercial (Gobierno de Colombia, 2013d).

Estrategia de Cooperación de Colombia con el sudeste asiático

En materia de cooperación, Colombia inició en 2012 el acercamiento a países del sudeste asiático, con una misión técnica de exploración a Indonesia, Vietnam y Filipinas, en la que participaron el MRE y APC-Colombia, así como seis entidades⁴ socias nacionales que interactuaron directamente con sus pares en esos países, con el objetivo de promover la CSS con la región. Producto de esta misión y de un análisis técnico previo en 2013 se configuró la Estrategia Regional, que consideró inicialmente áreas como cambio climático y gestión del riesgo de desastres, innovación en el sector agrícola, sistemas de promoción y protección social y turismo. En este acercamiento fueron evidentes las similitudes en términos de oportunidades y desafíos para el desarrollo.

Con esta región son muchas las posibilidades que existen para profundizar la proyección estratégica del país de avanzar en una CSS más dinámica, certera y efectiva. La apertura de nuevas misiones diplomáticas permitirá una mayor coordinación de acciones e intercambio de experiencias en áreas en las que existen oportunidades y desafíos comunes. En la actualidad en el Sudeste Asiático se han priorizado, para profundizar acciones de CSS-R, a Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia y Vietnam⁵ y existe un potencial muy amplio para iniciar las acciones de CSS-R del país.

Estrategia de Cooperación de Colombia con Eurasia

Si bien las relaciones de Colombia con los países de la región de Eurasia han sido limitadas, existen elementos que podrían permitir un acercamiento de Colombia hacia esta región; la Estrategia de Cooperación, puesta en marcha en el año 2013, es uno de ellos.

Como antecedente, se puede señalar la iniciativa del Diálogo de CSS CIVETS+, realizada en Colombia en el año 2012. A este encuentro fueron invitados tres países de esta región (Turquía, Azerbaiyán y Kazajistán) con el fin de identificar y desarrollar iniciativas conjuntas que permitieran fortalecer el relacionamiento con estos países.

La Estrategia con Eurasia involucra a Azerbaiyán, Kazajistán, Turquía y Ucrania, en las áreas de fomento al desarrollo productivo, desarrollo minero-energético, gestión pública y buen gobierno, y cultura y educación. Hasta el 2013 se han ejecutado 3

⁴ Ministerios de Agricultura, de Salud y Protección Social; DNP; IDEAM; SENA y ANSPE.

⁵ La cooperación de Colombia hacia esta región se encuentra vinculada a los procesos en los que el país es líder en el marco de Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE).

actividades de CSS y las acciones se promueven de forma bilateral, de ahí que, en particular, esta Estrategia tiene un reto de consolidación regional importante.

Todo lo anterior, permite evidenciar y corroborar que la CSS se encuentra atravesando un importante proceso de redefinición, en donde países como Colombia buscan trascender los escenarios y/o programas tradicionales. Si bien el plano bilateral continúa siendo el de mayor atención y concentración, nuevos espacios y dinámicas se están propiciando en el escenario internacional para la CSS (Nivia y Chaparro, 2013).

En palabras de Tassara (2013) no existe la menor duda que la CSS de Colombia representa un elemento innovador en la región latinoamericana y que esta cooperación está caracterizada por múltiples fortalezas y elementos positivos. Queda clara, entonces, la importancia que tiene para Colombia el enfoque regional en su CSS. Los diversos escenarios, mecanismos y estrategias de CSS que existen, son útiles para que el país oriente sus políticas de cooperación internacional, y en donde el reto será no duplicar esfuerzos sino que estos sean complementarios.

La cooperación Sur-Sur regional de Colombia: de cara al futuro

Si bien, han sido muchos los avances que se registran a la fecha, producto de la implementación de la CSS-R en Colombia, también quedan asuntos pendientes en los que el país deberá avanzar con miras a consolidar una CSS con una visión definitivamente regional. Es claro que existe un marco de orientación y sustento político para la acción de la CSS-R colombiana, que parte del PND y pasa por instrumentos técnicos y operativos como la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional y los nuevos lineamientos para la CSS en Colombia. Esto es lo que Tassara (2013) reconoce en Colombia como un *enfoque sistémico*.

La CSS-R de Colombia ha permitido, por un lado, fortalecer las relaciones de CSS con países en diferentes regiones y, a su vez, posicionarlo como actor relevante en los respectivos procesos de integración regional. El enfoque de demanda y la negociación conjunta en cada proceso de CSS-R de Colombia, ha permitido altos niveles de apropiación de esta cooperación en las regiones priorizadas por el país. Si bien, es el gobierno el que lidera la CSS-R del país, ha sido posible la incorporación de otros actores y sectores de cooperación en Colombia.

Se ha logrado articular la CSS-R colombiana con los mecanismos regionales de integración y con entidades regionales reconocidas como socias estratégicas que favorecen la generación de alianzas, sinergias y complementariedad de acciones, a las que se incorporan fuentes tradicionales de cooperación a través de acciones triangulares. La CSS-R ha permitido optimizar, racionalizar y orientar los esfuerzos y recursos (técnicos y financieros) de que dispone el país para materializar su CSS, intentando evitar la duplicidad de acciones bilaterales.

En suma, se refleja un espíritu innovador con el que Colombia busca posicionarse como socio estratégico de la CSS-R a nivel global con una apuesta metodológica y técnicamente estructurada. El país intenta consolidar aportes sustantivos a las políticas y procesos en dichas regiones y sus respectivos países. No obstante, deben también precisarse aquellos retos que se consideran relevantes, en primer lugar, aquellas estrategias regionales de CSS que tengan como foco la misma área geográfica y que cuenten con componentes o áreas de cooperación similares deberán encontrar un mecanismo idóneo de coordinación para evitar desgastes innecesarios en las entidades colombianas, duplicación de recursos y mensajes erróneos a sus socios.

El gobierno deberá ser muy creativo para generar resultados e impacto en países pequeños y/o distantes. El fortalecimiento del enfoque de demanda será clave para incrementar los niveles de apropiación por parte de los países socios y, adicionalmente, es necesario contar con mecanismos permanentes de monitoreo y seguimiento de la cooperación realizada en el marco de cada una de sus Estrategias Regionales, algo aún incipiente. Las instancias políticas y técnicas de la CSS en Colombia, deberán estar atentos a las agendas regionales y a las nuevas demandas de cooperación que se presenten en el marco de las Estrategias, de forma que se puedan generar procesos dinámicos e innovadores de CSS-R. Si bien se ha argumentado que la CSS-R va más allá de las relaciones que se construyen en los mecanismos regionales de integración, será todo un reto poder trabajar coherentemente en ambos escenarios (estrategias regionales y mecanismos regionales) de manera que generen nuevos espacios de CSS-R.

Colombia deberá seguir fortaleciendo los procesos de documentación y sistematización de sus experiencias en CSS y CSS-R, así como de sus buenas prácticas, con un claro propósito de favorecer el aprendizaje mutuo y el ajuste de los procesos cuando sea requerido.

Conclusiones

Se evidencia que para Colombia el proceso de la CSS-R es un largo camino de aprendizaje que le permite al país fortalecer su posicionamiento y visibilidad internacional en su esfera de acción más próxima, como lo es América Latina y el Caribe, pero que a la vez le permite una aproximación política y económica hacia otras regiones del mundo, todo ello en respuesta a los lineamientos orientadores de la política exterior.

La CSS-R ha mostrado ser un nicho muy importante y estratégico para la generación de alianzas y sinergias con instituciones nacionales oferentes de CSS, pero a la vez con reconocidas entidades y organizaciones de las diferentes regiones, a través de las cuales se puede continuar profundizando la dinámica e impacto de la CSS-R colombiana. Todo ello conlleva a generar un universo mucho más amplio de actores y posibilidades.

Ahora bien, aun cuando Colombia dispone de recursos financieros —aunque limitados— para la implementación de su CSS-R, debería profundizar la generación de escenarios de *costos compartidos* en donde los países y regiones socias puedan también realizar aportes (en especie y/o financieros) en las acciones de CSS-R con Colombia. Esto cobra importancia en función de la apropiación y la responsabilidad compartida que los países socios generen a partir de la citada cooperación.

El país, con esta experiencia acumulada, podrá jugar un papel más activo en términos de la reciente definición y conceptualización, que en el marco de escenarios como SEGIB se viene realizando alrededor de la CSS-R, en donde pueda visibilizar el buen número de esfuerzos técnicos y financieros que se involucran al liderar procesos de CSS, más allá de los escenarios bilaterales tradicionales, intentando incluso avanzar en procesos de cuantificación de su CSS-R.

Colombia tiene por delante el desafío de posicionarse definitivamente como un actor relevante en lo que Joaquín Tres (2013) denomina como el *ecosistema emergente de la cooperación*, caracterizado por una multiplicidad de actores, complejidad de instrumentos y enfoques. Allí la innovación, la adaptación y la calidad de la CSS que Colombia ofrezca en los diversos escenarios planteados en este artículo permitirán marcar una diferencia en el futuro cercano.

Bibliografía

- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA
(2014): *Informe de Gestión 2013*, Bogotá D. C.
- (2013a): *Guía de Buenas Prácticas de Colombia para la Cooperación Sur-Sur*, Bogotá D. C.
- (2013b): *Informe Ejecución 2010-2013 Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica-PRCM*, Bogotá D. C.
- (2013c): “La Cooperación Sur-Sur un escenario de oportunidades para Colombia”, *Cooperando*, n° 5, pp. 6-13.
- (2013d): *Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur en Colombia*, Bogotá D. C.
- AYLLÓN, B. (2013): *La Cooperación Sur-Sur y Triangular ¿Subversión o adaptación a la cooperación internacional?*, IAEN, Quito.
- BELL, G. (2010): “Colombia en el Gran Caribe”, *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, n° 40, pp. 69-88.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010): *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, Bogotá D. C.
- (2015): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, Bogotá.
- LONGHURST, S. et al. (2011): *La Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe/Estrategia Caribe: Estudio de caso*, Bogotá.
- LÓPEZ, R. *Policía Nacional: Informe de Gestión 2011 - Asuntos Internacionales*, Policía Nacional, Bogotá.

- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (s. f.): *Conoce la Estrategia Caribe*. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/caribe/meet> (consultado el 21 de abril de 2015).
- (s. f.): *Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia*. Disponible en http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf (consultado el 23 de abril de 2015).
- (2014): *Informe de Gestión Dirección de Cooperación Internacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores 2010-2014, Bogotá.
- NIVIA, F. y CHAPARRO, A. (2013): “El enfoque regional de la Cooperación Sur-Sur: Más allá de los espacios tradicionales”, *Cooperando*, n° 5, pp. 4-5.
- RIVERO, M. (2013): “La Cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda Post-Busan”, en S. Arriola; R. Garranzo y L. Ruiz Jiménez (coords.), *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: Transformaciones para una Agenda Post-2015*, pp. 145-156.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid.
- TASSARA, C. (2013): “La Cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos”, en E. Said Hung (ed.), *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latino americanos*, pp. 1-66.
- TRES, J. (2013): “Implicaciones del surgimiento de la Cooperación Sur-Sur: hacia un nuevo ‘ecosistema’ de cooperación para el desarrollo”, en S. Arriola; R. Garranzo y L. Ruiz Jiménez (coords.), *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: Transformaciones para una Agenda Post-2015*, pp. 97-114.
- URIBE, P. (2011): “Colombia: Hitos y tendencias como nuevo donante”, en G. Santander, G. (coord.), *Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: Estudios de caso*, pp. 63-86.
- WORLD BANK (2014): *The South-South Experience Exchange Facility Implementation Progress Report 2014*, World Group Bank.

secciones fijas



8

La Agenda Global de Desarrollo, primer semestre de 2015. ¿Hacia una nueva era de la cooperación internacional?

*The Global Development Agenda, first half of 2015.
Towards a new era of international cooperation?*

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*



PALABRAS CLAVE

Agenda de Desarrollo post 2015; Inequidad; Cooperación internacional.

RESUMEN El presente artículo se dedica a revisar los sucesos de mayor impacto de la Agenda Global de Desarrollo y a los subsiguientes ejercicios de cooperación internacional para afrontarlos, transcurridos de octubre de 2014 a mayo de 2015. Se argumenta que el principal desafío de este conglomerado de piezas del puzzle de diverso tamaño y alcance es su capacidad para dejar de consistir en la mera suma de sus partes, para pasar a un estado de mayor coordinación entre sí, con miras a conformar un sistema de CID más cohesionado.

KEYWORDS

Post 2015 Development Agenda; Inequality; International development cooperation.

ABSTRACT This article is dedicated to review the most important activities of the global development agenda and the subsequent international development cooperation (IDC) related with it, from October 2014 to May 2015. It is argued that the main challenge of this puzzle pieces of different size and scope is its ability to stop consisting in the merely sum of its parts, to move forward to greater coordination among themselves, in order to conform more cohesive IDC system.

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

MOTS CLÉS

Agenda de développement post 2015; Iniquité; Coopération internationale.

RÉSUMÉ

Dans cet article on révise les plus importantes activités du l'agenda mondiale du développement et les ultérieur exercices de la coopération internationale pour les affronter, qui vont d'octobre 2014 à mai 2015. Il est argumenté que le principal défi de ce conglomerat des pièces de taille et portée diverses qui forment ce puzzle de la coopération est sa capacité pour devenir la somme des parties à fin d'obtenir un system de coopération internationale et développement plus cohésif.

Introducción

De cara al ocaso de la “era Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), la cual determinó en buena medida la cooperación internacional para el desarrollo (CID) desde el año 2000 hasta este año, en el primer semestre de 2015 se generó un interesante escenario en donde una amplia gama de actores internacionales interactuaron entre sí.

El propósito de esta colaboración tuvo como fin enfrentar las vicisitudes propias de este periodo y avanzar hacia la conformación de la Agenda de Desarrollo post 2015 (ADP15), que deberá estar definida en septiembre próximo, misma que se espera, propiciará una nueva era para la CID. De esta forma, y como ocurre de manera constante a este respecto, por un lado se detectan avances y mejoras en la construcción de aquellas plataformas por donde descansan los propósitos, acuerdos y acciones que le dan vida a la CID en términos fácticos. Por el otro lado, la comunidad internacional continúa lidiando con problemas estructurales y coyunturales mediante determinadas acciones colectivas que al ser en buena medida fragmentadas generan discretos resultados. Mientras tanto, el derecho al desarrollo en sus múltiples dimensiones no parece reforzarse de manera significativa, sobre todo, en aquellas poblaciones más vulnerables del planeta que están expuestas a los efectos de la crisis climática y a catástrofes naturales o humanas.

Teniendo como referente tal desafiante panorama, el presente artículo tiene la encomienda de dar seguimiento a los acontecimientos de mayor impacto de la Agenda de Desarrollo desde la perspectiva global y a los subsiguientes ejercicios de CID para afrontarlos, transcurridos de octubre de 2014 a mayo de 2015.

La inequidad: entre la coacción y la cooperación internacional

A principios de octubre de 2014, Christine Lagarde, directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), dictó una conferencia en Reino Unido, en donde hizo mención a los desafíos que encara el multilateralismo del siglo XXI.

Entre sus planteamientos destacó que las 85 personas más ricas del mundo poseen la misma riqueza que la mitad más pobre, 3.500 millones de personas. Sin que lo haya mencionado dicha funcionaria, esto significa que la referida dispersión de capacidades humanas para atender temas sociales es inversamente proporcional al capital de un selecto grupo de personas que acaparan la riqueza mundial.

Sobre el tema clave de la conferencia (y de este subtítulo), la desigualdad del ingreso, se señaló que a escala mundial siete de cada diez personas viven en un país en el cual la inequidad se agudiza sin cesar durante las tres últimas décadas. Incluso en Estados Unidos los datos señalan que el 1% más rico captó el 95% del aumento total del ingreso desde 2009, en tanto que el 90% más pobre se empobreció (Informativos.net, 2 de octubre de 2014).

En esta misma línea, y por supuesto con un matiz más analítico y crítico que el expresado por Legarde, el informe elaborado por Oxfam-Intermón (2015) “Riqueza: Tenerlo todo y querer más”, publicado en enero de 2015, constata que debido a que la desigualdad continúa en ascenso, para el año 2016 “el 1% más rico de la población mundial podría acumular tanta riqueza como el resto del planeta; esto es, 70 millones de personas frente a 7.000 millones”.

Lo anterior significa que en caso de que no se tomen medidas adecuadas para detener el vertiginoso incremento de la desigualdad, el 1% más rico tendrá en 2016 más del 50% de toda la riqueza del planeta: más que el 99% de la población.

Este selecto número de personas, quienes incrementaron su fortuna en 11% durante el año 2013 (caracterizado por crisis económica mundial) al ser cada vez más poderosos incrementan su capacidad para influir en otras empresas y centros de poder político mundial, permitiéndoles mantener y, como se ha dicho, aumentar su potestad a escala global, lo que les permitió que, en términos de efectivo, la riqueza de las 80 personas más ricas se duplicara entre 2009 y 2014.

Entre los efectos de esta situación, que se complican frente a la fuerte reducción de divisas como consecuencia de la disminución del precio del petróleo, destaca que según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del estudio “Panorama Social de América Latina 2014”, esta región no superó los niveles de pobreza que registró en 2012. Ello dado a que el 28% de la población latinoamericana y caribeña está sumida en la pobreza, al grado de que tal fenómeno “[...] persiste como un fenómeno estructural que caracteriza a la sociedad latinoamericana” (CEPAL, 2014: 11). Y es que aunque durante 2014 la región consiguió de alguna forma salir mejor librada que otras de la recesión económica iniciada en 2008, manteniendo un crecimiento de 2,5% (superior a la media mundial de 2,2%), la inequidad persistió y por ende la pobreza no registró cambios significativos (Ibíd.: 15).

Una razón de tales desalentadores datos proviene de las medidas ortodoxas impuestas por los organismos financieros internacionales y regionales a los países que atraviesan

por crisis económicas, en donde el caso griego destaca por su rigor. Fue así como la Troika —en su momento compuesta por el FMI, el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea (CE)¹— al imponer dolorosas medidas a Grecia, desde el año 2010, contribuyó a sumir, aún más, a la pobreza de sus habitantes. Frente a ello, el gobierno de Alexis Tsipras, del izquierdista bloque Syriza, tras asumir el poder en enero de 2015, en un ejercicio de soberanía, ha trabajado para dismantelar la influencia de tales instancias que intervinieron la economía griega, intentando a la par mantener hilos comunicativos y de colaboración con entidades externas, dada la dependencia de Atenas frente a las mismas.

Lo dicho se constata si se considera que, tal y como lo señaló el Center for Economics and Social Rights (2015), en una aportación independiente de cara a la comparecencia de España en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de enero de 2015 “las políticas de austeridad vulneran los derechos humanos de los españoles”. Lo referido en razón a los enormes recortes por parte del gobierno al presupuesto de sectores sociales estratégicos, que afecta aspectos clave de la población y en especial de los más vulnerables.

De la sanción a la colaboración e incoherencias en torno a los derechos humanos

El 16 de diciembre de 2014 una nota generó el interés generalizado en gobiernos, organismos internacionales, universidades, empresas y posiblemente en millones de hogares: Barack Obama, presidente de Estados Unidos, anunció una serie de medidas para iniciar el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba. Esta disposición, tendiente a normalizar los vínculos entre Washington D.C. con la mayor de las Antillas suspendidas desde 1961, pretende, con medios distintos respecto a diversas sanciones impuestas por la Unión Americana a Cuba (al momento actual exceptuando el embargo, aunque abriendo espacios para conseguirlo), conducir a la isla hacia cánones más occidentales en materia democrática y de derechos humanos, tal y como este país lo ha hecho en otras latitudes en donde el caso chino es el más representativo². A partir de entonces, y en concreto del 15 de enero de 2015, se anularon varias restricciones sobre comercio, viajes e intercambios bancarios establecidas por el bloqueo estadounidense durante las últimas décadas.

Un ojo avizor no puede dejar de vincular estos acercamientos occidentales hacia Cuba con la creciente penetración por parte de China en Latinoamérica y el Caribe,

- 1 El 19 de enero de 2015, el entonces ministro de Finanzas heleno, Yanis Varoufakis, declaró que “Grecia no reconoce a la Troika ni el acuerdo de rescate” (El País, 30 de enero de 2015). En esa oportunidad el referido ministro aseveró que el “gobierno griego fue elegido con un programa que rechaza el actual programa de rescate y el pago de la deuda actual [por lo que] no vamos a consultarles [a la Troika], no tenemos por qué, somos un Estado soberano (Ibidem).
- 2 Como ocurrió en el año 2010, en el marco de la devastación en Luisiana tras el paso del huracán Katrina, ocasión en que La Habana ofreció ayuda humanitaria a Estados Unidos, sin que este respondiera al ofrecimiento.

la cual se materializó el 9 de enero en el marco del I Foro China-CELAC, celebrado en Pekín. Su propósito fue “construir una comunidad de destino compartido con los países de Latinoamérica y el Caribe” en lo que será “un nuevo ejemplo de cooperación Sur-Sur”, tal y como lo aseveró el ministro chino de Asuntos Exteriores, Wang Yi.

El 13 de febrero de 2015, el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU señaló que en México “las desaparición de personas es un problema generalizado en gran parte del territorio y que, en muchos de los casos es forzada, es decir que intervino un servidor público” (*El Universal*, 13 de febrero de 2015). Tal señalamiento tiene como base el lamentable caso de los 43 estudiantes mexicanos desaparecidos en la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en septiembre de 2014, en donde agentes de seguridad pública en coalición con narcotraficantes atentaron en contra de la integridad de tales personas. Ante estos planteamientos, el 14 de febrero el gobierno mexicano externó su desaprobación al Informe y respectivas recomendaciones, “al señalar que no reflejan adecuadamente la información presentada por México” (SRE, 2014).

Más allá de algunos señalamientos expuestos por el Parlamento Europeo críticos a ese respecto, otros países e instancias regionales han sobrellevado el asunto sin mayor interés —ni mucho menos presión al gobierno mexicano— lo que denota una vez más que los derechos humanos corresponden a un rubro de la *low politics*, en un segundo plano respecto a las relaciones políticas y económicas.

Incluso la Unión Europea, supuestamente “potencia civil global”, y a pesar de la visita (seguramente “de cortesía”) a México el 16 de abril por parte de su Representante Especial de Derechos Humanos, Stravos Lambrinidis, el *Joint Communiqué* México-Unión Europea emanado de la vista del secretario Meade al Consejo Europeo en Bruselas el 21 de abril no hizo referencia explícita al caso Ayotzinapa (European Council, 2015). Ello a pesar de que según el Acuerdo bilateral —por exigencia de la Unión Europa— establece en su artículo 1 que la democracia y los derechos humanos “son elementos esenciales del Acuerdo”.

Flaco favor hacen este tipo de instancias a los referidos valores universales y en pro de los intereses públicos cuando más se requiere; una constante que se observa en distintas relaciones intergubernamentales, sean bilaterales o multilaterales. Un ejemplo adicional en este segundo plano fue lo ocurrido el 9 de enero de 2015, cuando de nueva cuenta México suscribió un acuerdo con la OCDE para “el fomento de la integridad, la transparencia y las buenas prácticas de contratación pública en el desarrollo y construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México” (OCDE, 2015). Sí, asesoría a favor de la transparencia otorgada a la OCDE de forma directa, que será aportada por un selecto grupo de consultores que le costará a los mexicanos la suma de al menos 2 millones de euros.

En fin, contradicciones de unos y otros que se generan en el complejo y en varios casos incoherente modelo de gobernanza global de la CID.

Asia, África y las Américas: el desafío continental de la cooperación internacional

En el marco del combate a los miembros del Estado Islámico (ISS), en donde destacan bombardeos por parte de una coalición de países comandados por Estados Unidos (aunque a partir de marzo también liderados por Turquía y Arabia Saudí, lo cual complica la coordinación de tales avanzadas), a finales de octubre se calculaba en más de 500 los decesos en territorio sirio por tales acontecimientos.

Como sucede en toda contingencia de esta magnitud, los fallecimientos se conforman de una mezcla de nacionalidades y adscripciones políticas-militares, ideológicas, así como de género y edades. En este caso, integrantes de ISIS, del Frente al Nusra (brazo sirio de Al Qaeda), junto con civiles y entre éstos mujeres y niños en territorio sirio, alimentan el números de fallecidos (220.000), heridos (al menos 8.000 solo en abril de 2015) y refugiados (4.000.000).

Miles de kilómetros al este de ese escenario, el 2 de enero de 2015 se puso en marcha la Unión Económica Euroasiática (UEE), compuesta por Armenia, la Federación Rusa, Bielorrusia y Kazajstán, cuyo propósito es la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajo, así como establecer políticas coordinadas en sectores clave como la energía, la industria, la agricultura y el transporte.

El 26 de octubre de 2014, como reacción a los señalamientos del ministro de Defensa de Israel Moshe Yaalon, quien de forma reiterada ha insultado a Estados Unidos por su supuesta “ingenuidad” e “ignorancia” en Oriente Medio, así como al calificativo a John Kerry, secretario de Estado de “obsesivo y mesiánico” (*El País*, 26 de octubre de 2014), la Casa Blanca vetó reuniones programadas de Yaalon con su homólogo en Washington. De esa forma el ejecutivo estadounidense mostró su malestar por no reconocer la generosa ayuda que de forma reiterada y en especial a partir de 1979 se le confiere a dicho país.

En ese contexto, el 3 de enero de 2015 Israel congeló el envío de más de 100 millones de euros de impuestos recaudados por cuenta de la Autoridad Palestina que se transfieren mensualmente al gobierno palestino. Esto como represalia por la solicitud del presidente Mahmud Abbas de que su país se adhiriera a la Corte Penal Internacional (CPI), lo cual consiguió el 1 de abril 2015.

Y es que el nerviosismo israelí se explica dado que la CPI decidió evaluar la denuncia presentada por el gobierno palestino en contra Israel por presuntos crímenes de guerra cometidos en Gaza, y en Jerusalén, una vez que Palestina fue considerada “parte de la familia de Naciones Unidas”. Ello luego de que en 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas le concedió el estatus de país Observador ante la Corte. Por irónico que parezca, la adhesión de Palestina a la CPI fue rechazada por Estados Unidos e Israel —ninguno es miembro— bajo el argumento de que esta “sigue sin ser un Estado soberano” (*El País*, 16 de enero de 2015).

El 2 de abril, tras ocho jornadas de negociación, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y Alemania llegaron a un acuerdo preliminar con Irán para limitar el programa nuclear del país farsi a cambio de un levantamiento de sanciones internacionales. El pacto, texto de principios sin valor vinculante, en realidad consiste en negociar hasta el 30 de junio el texto definitivo sobre el programa nuclear iraní, cuyo fin es impedir que este país logre construir una bomba atómica. Irán continuará enriqueciendo uranio para usos pacíficos, pero reducirá el número de centrifugadoras un 70% menos, proceso que será sometido a una intensa observación internacional.

Sobre asuntos africanos, no deja de alarmar la constante tragedia que día tras día acontece en el mar Mediterráneo, cuyo clímax se presentó el 19 de abril, cuando murieron más de 700 emigrantes que se desplazaban desde Libia hacia Europa tras hundirse el barco que los transportaba. En voz de la Organización Internacional de las Migraciones del año 2000 a la fecha han muerto más de 28.000 personas que intentan surcar esta frontera natural, la más peligrosa entre el Norte y el Sur.

En tierras americanas, el 18 de marzo se eligió al próximo secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), resultando ganador con 33 votos y una abstención Luis Almagro, exministro de Exteriores de Uruguay. Su tarea fundamental consiste en renovar a ese organismo continental el cual ha reducido su presencia, impacto y en definitiva servicios puntuales a sus países miembros a favor de procesos de diálogo, concertación política y cooperación.

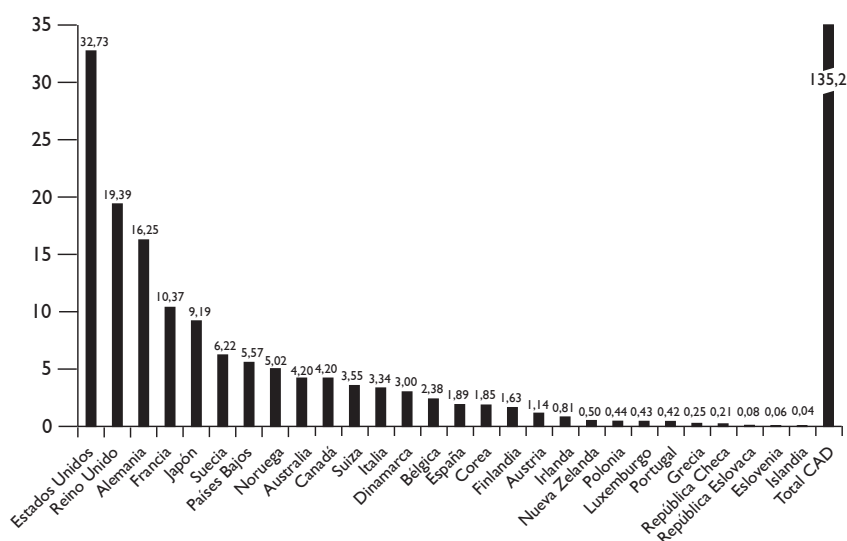
En esta dinámica de transformaciones de la OEA el 12 de abril se llevó a cabo en Panamá la VII Cumbre de las Américas. Los actores estelares del encuentro fueron el presidente Raúl Castro y Barack Obama quienes, en el marco del previo y ya referido reencuentro diplomático entre ambos países, no dejaron de enviarse mensajes propositivos a favor de mayor acercamiento y entendimiento. Lo señalado con miras a superar los escollos que aún zanzan la relación bilateral entre sí y que impactan a la región entera, en donde el embargo ocupa un sitio fundamental. Y dado que más allá de los reflectores dirigidos a ambas figuras internacionales, al no haber consenso suficiente entre los asistentes de la Cumbre ocasionó que fuera imposible firmar una Declaración Final, corresponde pasar a la siguiente parte de este escrito, que sintetiza los rasgos más relevantes de la Agenda de Desarrollo desde la perspectiva global.

Temas globales de la Agenda de Desarrollo y desastre en Nepal

El 8 de abril la OCDE difundió los datos 2014 sobre la AOD otorgada por los miembros del CAD y otros donantes. En resumen, señalar que este indicador consiguió 135.200 millones de dólares en 2014 (véase el gráfico 1), un 0,5% menos en términos reales respecto al año anterior. La nota estelar debería ser que también como el año pasado, la ayuda bilateral a los países menos adelantados cayó en 16% en términos

reales respecto a 12 meses atrás, quedando en 25.000 millones de dólares. Esto pone en duda el impacto de que desde el año 2000, cuando se establecieron los ODM, la AOD ha crecido 66% en términos reales (independientemente de su destino, que como se sabe, no siempre se ajusta a criterios de desarrollo), tal y como el Informe Zedillo sobre financiación al desarrollo lo solicitó en ese año.

Gráfico 1. Asistencia Oficial para el Desarrollo en 2014
(cantidad neta en miles de millones de dólares)



Fuente: OECD-DAC (2015).

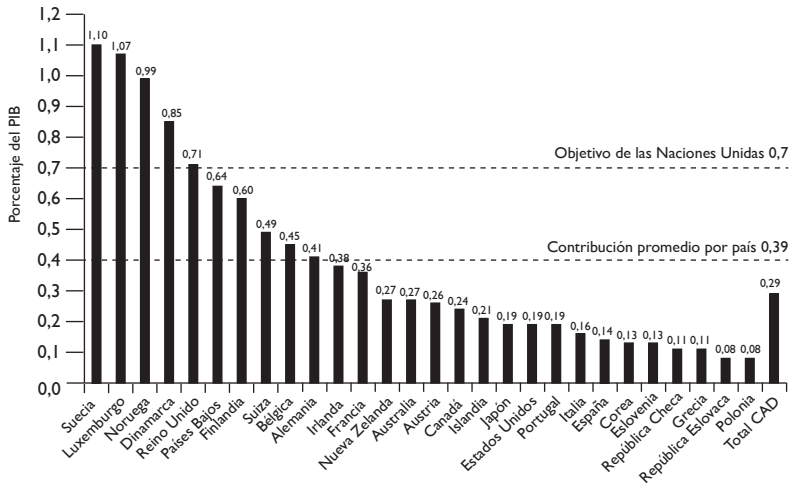
Como se aprecia en el siguiente gráfico, la proporción de AOD con respecto al PIB de los miembros del CAD fue del 0,29%, al igual que en el 2013. Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca y de nueva cuenta Reino Unido consiguieron superar la barrera del 0,7%.

Como se acostumbra en esta sección, al contrastar los países que con respecto al año anterior aumentaron o disminuyeron su respectiva AOD, resulta que de los 28 miembros del CAD, 13 aumentaron tal indicador (con Finlandia a la cabeza incrementando en 12,5 %), mientras que 15 lo redujeron, siendo España el más destacado en este rubro (-20,3). Esto último un hecho lamentable por sí mismo y también si se contrasta el dato con Grecia, país también en crisis quien aumentó su AOD en 6,3%.

Sobre la Agenda de Desarrollo post 2015 (ADP15), del 21 al 24 de abril de 2015 se realizó en Nueva York la Cuarta Reunión Intergubernamental sobre ese asunto. El propósito de las deliberaciones se centró en la manera de vincular a la ADP15 con

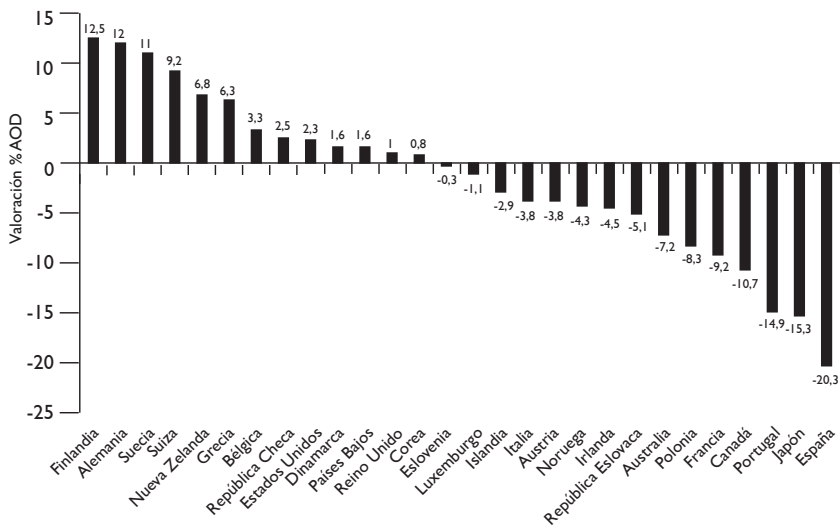
la Tercera Conferencia Internacional de Financiación (3CIFD) para el Desarrollo de Adis Abeba de mayo próximo.

Gráfico 2. Asistencia Oficial para el Desarrollo en 2014 en proporción al PIB



Fuente: OECD-DAC (2015).

Gráfico 3. El 'sube y baja' de la Asistencia Oficial para el Desarrollo 2013-2014



Fuente: OECD-DAC (2015).

Sin conseguir acuerdos sobre este punto, más que señalar que ambos encuentros son complementarios, los facilitadores de esta reunión intergubernamental señalaron que en su próxima sesión (mayo de 2015), los países miembros recibirán un borrador de la propuesta de ADP15 y se abordarán temas relativos a las 169 metas de los ODS (IISD, 2015).

Antes de finalizar este artículo no se puede dejar de hacer mención al terremoto en Nepal del 25 de abril, que dejó un saldo de 7.000 muertos —¡el 25% de su población!—, más otros 7.000 de heridos —¡otro 25% de sus habitantes originales!—. El despliegue de ayuda no tardó en llegar, en particular de las potencias colindantes como China e India, que junto con Estados Unidos, la Unión Europea y mucho otros oferentes bilaterales y multilaterales intentan paliar de alguna forma los daños generados en este pequeño y milenario país cuyo principal activo, junto con su cultura y religión, es contar con el majestuoso Everest.

Consideraciones finales

Los últimos meses de 2014 y los primeros de 2015 muestran la amplia diversidad de propósitos, aspiraciones, acciones, avances y contradicciones de la agenda global de CID. Durante este lapso de tiempo, la tendencia tradicional de la CID en cuanto a encarar nuevos y añejos desafíos en términos de desarrollo convivió con esfuerzos redoblados dedicados a la urgente necesidad de definir el contenido de la ADP15, así como su vinculación con desafíos globales de mayor amplitud.

En este contexto y como ocurre de forma constante en este semestre, la agenda de CID se alimentó de múltiples actividades del orden global, regional y subregional. Ello mediante mecanismos bilaterales, multilaterales y triangulares de diversa naturaleza, que intentan converger de alguna manera u otra en la atención de aquellos rubros de forma y fondo más significativos en el ámbito del desarrollo. Ciertamente que el desafío principal de este conglomerado de piezas del puzzle de diverso tamaño, composición, estructura y alcance consiste en su capacidad para dejar de ser la mera suma de sus partes, para pasar a un estado de mayor coordinación entre sí, con miras a conformar un sistema de CID más cohesionado.

Solo en este segundo caso será plausible avanzar de forma progresiva hacia una nueva era de la cooperación internacional que no se sustente en la mera declaración formal de la ADP15, sino que abarque con dinamismo y ambición suficientes los medios para atender su contenido, así como a aspiraciones más amplias, coincidentes con las necesidades de la población mundial.

Bibliografía

- CENTER FOR ECONOMICS AND SOCIAL RIGHTS (2015): “España”, *Ficha Informativa*, nº 14, s/l.
- CEPAL (2014): *Panorama Social de América Latina 2014*, CEPAL, Santiago.
- EL PAÍS (2014): “Washington veta reuniones del ministro de Defensa israelí en EE UU”, 26 de octubre, Madrid.
- (2015a): “La Haya estudia la denuncia palestina contra Israel por crímenes de guerra”, 16 de enero, Madrid.
- (2015b): “Grecia rechaza cooperar con la troika y pedir una prórroga del rescate”, 30 de enero, Madrid.
- (2015c): “La disminución de la pobreza se paraliza en América Latina”, 27 de enero, Madrid.
- EL UNIVERSAL (2015): “ONU: desaparición de personas es generalizada en México”, 13 de febrero, México.
- EUROPEAN COUNCIL (2015): “European Union-Mexico Ministerial Meeting. Joint Communiqué”, 21 de abril, Bruselas.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD) (2015): “Summary of the Fourth Session of the Intergovernmental Negotiations on the Post-2015 Development Agenda”, *IISD Reporting Services*, vol. 32, nº 17, s/l.
- OCDE (2015): “Firma del Acuerdo Inter-Institucional relativo al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, OCDE, París.
- OECD-DAC (2015): “Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling. Detailed summary”, OECD-DAC, 8 de abril, París.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SER) (2015): “México recibe las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU”, Comunicado de Prensa, SRE, 13 de febrero, México.

9

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2014 a abril de 2015)

Monitoring South-South Cooperation (from October 2014 to April 2015)

JAVIER SURASKY*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Agenda post 2015; América; África; Asia.

RESUMEN Los debates actuales en cooperación internacional para el desarrollo y en cooperación Sur-Sur están girando en torno a la Agenda post 2015 y a la financiación para el desarrollo, desplazando los debates centrales en favor de los temas de la agenda tradicional. Los 60 años transcurridos desde la Conferencia Afroasiática de Bandung, origen de la cooperación Sur-Sur (que hemos celebrado durante el periodo que analizamos) sirven como recordatorio de la importancia de coordinar posiciones frente a procesos internacionales en los que las posibilidades de éxito aislado son nulas.

KEYWORDS

South-South Cooperation; Post 2015 Agenda; America; Africa; Asia.

ABSTRACT Current debates in international development cooperation and South-South Cooperation are spinning around two central issues: the Post 2015 Agenda and the financing for development, shifting the central debates to the themes of traditional Agenda. The 60 years since the Afro-Asian Conference in Bandung, origin of South-South Cooperation (celebrated during the period under review) remind us of the importance of coordinating positions on international processes in which the chances of success isolated are nil.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (javiursurasky@gmail.com).

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Agenda post 2015; Amérique; Afrique; Asie.

RÉSUMÉ Les débats courants en matière de coopération internationale pour le développement et la Coopération Sud-Sud tournent autour de L'Agenda post 2015 et le financement pour le développement, en déplaçant le débat central sur les thèmes classiques de l'agenda de coopération. Les 60 ans depuis la Conférence afro-asiatique de Bandung, origine de la Coopération Sud-Sud (que on été célébré au cours de la période sous revue) nous rappellent de l'importance de coordonner les différents positions sur les processus internationaux dans lesquels les chances de succès isolé sont nuls.

Introducción

En el artículo del número 35 de esta revista señalábamos que la construcción de la Agenda post 2015 se iba adueñando de los debates al interior de la cooperación internacional y se proyectaba con sus especificidades en el campo de la CSS. Ahora constatamos que, como era de esperar, que esa tendencia se ha profundizado.

Con el proceso de negociaciones intergubernamentales que debe desembocar en la adopción de la Agenda post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) en septiembre ya en marcha, los debates al interior de la CSS se refieren con una inusual fuerza a temas globales. Aunque los encuentros regionales no se han detenido, los esfuerzos se han dirigido principalmente a promover intereses propios del Sur en las discusiones globales, con un éxito y un progreso desiguales.

Este contexto ha llevado a que organizaciones internacionales de carácter transregional (como el G-77) aumenten su relevancia como espacios para los debates y la acción referida a la CSS. Aprovechar el *momentum* podría ser muy relevante para el futuro de la CSS y la construcción de esquemas para su gobernanza global.

La cooperación Sur-Sur en el ámbito universal

En noviembre de 2014 se reunió la VII Expo Sur-Sur bajo el lema “*Scaling up South-South Cooperation and Triangular Cooperation for Sustainable Development*”. El evento estuvo alojado en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Nueva York.

Casi en paralelo, los días 17 y 18 de ese mismo mes, en Johannesburgo tenía lugar la reunión del *High-level Forum on South-South Cooperation for Sustainable Development*

(SS-SCSD), cuyo principal resultado fue el lanzamiento de la oficina regional africana de la *International Organisation for South-South Cooperation* (IOSSC).

En diciembre Lima fue el lugar escogido para la celebración del Foro de Cooperación Sur-Sur en materia de Cambio Climático, un encuentro orientado a fortalecer posiciones en las negociaciones que terminarán en la 21ª Conferencia de Estados Partes del Tratado de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que tendrá lugar en París en diciembre de 2015. Allí China anunció que no tiene intenciones de contribuir al “Fondo Verde” de lucha contra el cambio climático de las Naciones Unidas, sino que establecerá su propio Fondo de Cooperación Sur-Sur en la materia, comprometiendo un financiamiento anual para el mismo de 200 millones de dólares¹.

Ese mismo mes, durante el 69º periodo regular de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG), se aprobó nuevamente una resolución sobre CSS (A/Res/69/239) de la que, más allá de los tópicos repetidos en torno a la complementariedad entre CSS y cooperación Norte-Sur (CNS), se destaca la mención a la necesidad de reconocer los aportes de la CSS “en el contexto de la formulación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015” (párrafo 11) y la apuesta de los países del Sur a favor de la “Oficina de las Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur como entidad encargada de promover y facilitar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo a escala mundial y a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas” (párrafo 12).

Con esta resolución se produjo un quiebre en la práctica de aprobación de las resoluciones de la AG sobre CSS dado que no se realizó por consenso sino que debió ser sometida a votación por la disconformidad de países de la OCDE con algunas de sus definiciones y, de hecho, muestra un cambio de vocabulario notorio respecto de sus antecedentes, adoptando un término más firme de exigencias planteadas desde los propios países del Sur².

También en diciembre el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés) presentó su “*Draft WFP Policy on South-South and Triangular Cooperation*”³, buscando construir una política que sistematice e integre la CSS en las prácticas de programación del WFP.

- 1 En esa línea, el 13 de abril de 2015 el país asiático firmaba un acuerdo con las Naciones Unidas comprometiendo un aporte de seis millones de dólares para apoyar el trabajo de la Secretaría General de la Organización en el fomento de actividades de CSS orientadas a la transmisión de tecnologías, conocimientos y experiencias dirigidas a luchar contra el cambio climático.
- 2 La explicación del voto negativo de la delegación de Estados Unidos, en buena manera representativa de aquellas que optaron por ese camino, puede ser vista en <http://usun.state.gov/briefing/statements/235492.htm> (consultado el 14 de febrero de 2015).
- 3 Disponible en <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp270132.pdf> (consultado el 2 de abril de 2015).

Uno de los hecho más importantes a considerar dentro del periodo que recorremos tuvo lugar el 19 de enero de 2015 cuando se produjo la reunión inaugural del recién creado *United Nations Development Group on South-South and Triangular Cooperation Task Team* (SS-TrC Task Team), que se realizó en la ciudad de Nueva York. Este Grupo de Trabajo depende funcionalmente del *United Nations Development Group Sustainable Development Working Group* y tiene como función central fortalecer la coordinación Interagencial en temas de CSS.

Como resultado hallamos que la Oficina de las Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés) se orientará a promover la implementación de las decisiones y resoluciones que se adopten en el marco de las Naciones Unidas en materia de CSS mientras que el SS-TrC Task Team se dedicará específicamente a la coordinación interagencial. El primer asunto al que el nuevo cuerpo ha dirigido su atención es la implementación de la Agenda de Desarrollo post 2015⁴.

Nuevamente Naciones Unidas —pero esta vez en su sede en la ciudad de Ginebra—, se hizo sede de los debates sobre la CSS el 12 de marzo de 2015 con la realización de la *South Conference: 2015 and the South: Preparing for a Year of Uncertainty and International Summits* organizada por el South Centre.

Entretanto, a comienzos de enero de 2015, Bolivia cedía la presidencia del G-77 a Sudáfrica. Este recambio ha hecho del país africano la voz del conjunto en el proceso intergubernamental de negociaciones para la definición de la Agenda post 2015, en el cual el G-77 ha ido creciendo como espacio de intercambio colaborativo entre las diferentes regiones y países del Sur.

Finalmente podemos hacer aquí una referencia a la reunión que el 22 de abril de 2015 mantuvieron en Moscú los ministros de medio ambiente de los BRICS donde debatieron sobre “economía verde”. Producto de ese encuentro se estableció un Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente con la misión de identificar y definir áreas prioritarias para su cooperación.

El dato más significativo producido a lo largo del proceso en nuestra opinión tiene significación histórica y proyecciones de futuro, superando en gran medida a la coyuntura. Nos referimos a la conmemoración de los 60 años transcurridos desde la Conferencia Afroasiática de Bandung, momento de nacimiento de la CSS.

El 24 de abril de 2015, representantes de aproximadamente 100 países de Asia y África se reunieron en Bandung para recordar el hecho y declararon el 24 de abril como

⁴ Véase la grilla de su plan de trabajo en <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/05/UNDG-SS-TrC-Task-Team-2015-Work-Plan.pdf> (consultado el 14 de abril de 2015). Para más información sobre este nuevo Grupo de Trabajo pueden verse sus Términos de Referencia en <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/TORs-UNDG-South-South-and-Triangular-Cooperation-Task-Team.pdf> (consultado el 14 de abril de 2015).

“Día Asia-África para celebrar la solidaridad, la cooperación y la asociación, con el objetivo de promover la paz y la prosperidad mundiales”. Estas actividades fueron una continuidad de la celebración de la Cumbre Asia-África 2015 reunida en Yakarta los días 22 y 23 de abril durante la cual se adoptaron tres documentos: el Mensaje de Bandung⁵, la Declaración para la Revitalización de la Nueva Asociación Estratégica Asia-África y una Declaración sobre Palestina. En el primero de los mencionados se lee el siguiente texto:

We reaffirm the importance of South-South Cooperation as a manifestation of solidarity among Asian and African countries and a complement to, rather than a substitute, for North-South cooperation. We further recognize that strengthening South-South Cooperation is mutually beneficial for both regions by serving their strategic interests and reflecting a new type of international relations featuring win-win cooperation (párrafo 7).

Al dedicar nuestra atención a la CSS en Asia veremos que la referencia a una cooperación “win-win” tiene un significado particular que no llega a percibirse de la lectura aislada de este texto.

La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribeña

El final de 2014 no trajo novedades de relevancia para la CSS en esta región. Podemos destacar la realización del “X Encuentro Cívico Iberoamericano” que se celebró en la ciudad de México los días 7 y 8 de octubre, donde se aprobó una Declaración de la Sociedad Civil que sostiene: “La cooperación Sur-Sur debe ser fortalecida con miras a fomentar la innovación y su incorporación a las políticas públicas”⁶.

El año 2015 se inició con el cambio de sede del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB-PIFCSS) que pasó de Uruguay a El Salvador. Poco tiempo después Martín Rivero, quien se había desempeñado como director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, pasaba a ocupar el cargo de director del recientemente creado Espacio Iberoamericano de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB.

Tras el cambio de sede del PIFCSS se produjo el del Gerente de la Unidad Técnica del mismo. El cargo, que estaba ocupado por Mónica Moncayo, pasó a manos de Jaime Garrón.

5 El documento completo, en inglés, está disponible para su descarga en <http://www.aacc2015.id/materi/download.php?f=Bandung%20Message%202015.pdf> (consultado el 2 de mayo de 2015).

6 La Declaración se encuentra disponible en http://segib.org/sites/default/files/declaracion_x_encuentro_civico_iberoamericano.pdf (consultado el 13 de octubre de 2014).

Durante los primeros días de 2015, más precisamente el 8 y 9 de enero, tuvo lugar en Beijing la Primera Reunión del Foro de Cooperación China-Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) donde se aprobaron un documento de “Disposiciones Institucionales y Reglas de Funcionamiento del Foro”, el “Plan de Cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015-2019” y la “Declaración de Beijing”⁷. Esta última afirma que los países que participan del Foro se guiarán por:

Los principios de respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad y estamos decididos a desarrollar diálogos en el marco de las áreas temáticas del Foro, entre otras adicionales acordadas por las Partes, por medio de formas innovadoras de cooperación para promover el desarrollo sostenible común, el bienestar social, el crecimiento económico y realizar nuevas contribuciones a la cooperación Sur-Sur.

Ese encuentro sirvió para cristalizar la iniciativa “1+3+6” de la cooperación entre China y la CELAC que el presidente chino Xi Jinping había propuesto en la reunión que mantuvo con el cuarteto de la CELAC el 17 de julio de 2014 en ocasión de su gira por América Latina y mediante la cual se establecen las bases para una cooperación entre las partes:

- 】 “Uno” refiere a un único plan —el recién mencionado para el periodo 2015-2019— cuyos objetivos principales son el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible.
- 】 “Tres” hace referencia a tres motores que impulsarán ese plan: el comercio, la inversión y la cooperación financiera.
- 】 “Seis” alude a las áreas prioritarias de trabajo: energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufacturas, innovación científica y tecnologías y tecnologías de la información.

Poco después, los días 28 y 29 de enero, los jefes y jefas de gobierno de la CELAC realizaban su III Cumbre en San José de Costa Rica. Su documento final, la “Declaración Política de Belén”⁸, dedica un capítulo especial a la cooperación y el fomento de la articulación de acciones entre los países. Se afirma allí que:

La cooperación Sur-Sur constituye, para nuestra Comunidad, un instrumento privilegiado para la complementación, la unión, la integración y el intercambio horizontal de conocimiento entre sus miembros, que nos permitirá enfrentar los enormes desafíos comunes y ayudar a los gobiernos de nuestra región a

7 La versión completa de la Declaración está disponible en <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=costarica&cont=899&id=208> (consultado el 22 de febrero de 2015).

8 Disponible en <http://www.celac2015.go.cr/wp-content/uploads/2015/01/DECLARACION-POLITICA-DE-BELEN-2015-ES-5.pdf> (consultado el 22 de febrero de 2015).

alcanzar el desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo para beneficio de nuestros pueblos.

Se reitera también que la Declaración sobre Cooperación Internacional de la CELAC del 29 de enero de 2014 y el Marco Conceptual de la Cooperación Internacional en la CELAC de julio del mismo año, son los documentos que guían la cooperación en el ámbito comunitario; y se reafirma la visión de la cooperación Sur-Sur “como una manifestación concreta de la solidaridad entre los pueblos y los países del Sur”.

La Declaración menciona además en varios momentos la Agenda post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sustentables, sosteniendo que su definición inspira a los países de América Latina y Caribeña “en la construcción de oportunidades de progreso para todas y todos, a través de objetivos claros y específicos, respetando las distintas realidades nacionales, capacidades y niveles de desarrollo” y llamando a establecer posiciones comunes en las negociaciones globales. Dando un paso más en esa dirección se aprobó la “Declaración Especial 14: sobre Agenda de Desarrollo post 2015”⁹ donde se habla de promover esfuerzos para lograr consensos en las negociaciones en marcha y trabajar conjuntamente para reforzar los intereses regionales, algo que difícilmente se haya visto hasta ahora en la práctica de las negociaciones intergubernamentales.

La Cumbre significó también el traspaso de la presidencia de la CELAC a Ecuador, país que propuso una agenda de trabajo apoyada en 4 pilares: reducción de la pobreza extrema, el impulso de una nueva arquitectura financiera internacional, el desarrollo de la ciencia y tecnología y el desarrollo de infraestructura vial, productiva y energética.

Los esfuerzos de Ecuador se ven plasmados en la negociación de la “Agenda 2020” de la CELAC que aún se encuentra en marcha y cuyos principales ejes serían la lucha contra la pobreza extrema y la desigualdad, la educación, la ciencia y la tecnología, ambiente y cambio climático y financiamiento para el desarrollo.

Los días 23 y 24 de abril de 2015 Punta Cana fue el punto de encuentro de la XXVI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe organizada por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Allí el debate giró en torno de la cooperación portuaria en América Latina y el Caribe, específicamente sobre los llamados “puertos digitales”, su actual situación y las perspectivas regionales en la materia.

En lo que ya es una constante de superposición de órganos y tareas en la región, los días 9 y 10 de abril se realizó la VIII Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación

⁹ Disponible en <http://www.celac2015.go.cr/declaracion-especial-14-sobre-agenda-de-desarrollo-post-2015/> (consultado el 22 de febrero de 2015).

Internacional del Mercosur (GCI) donde este tomó nota de la puesta en marcha el 1 de enero de 2015 de una Unidad Técnica de Cooperación Internacional en el ámbito de la Secretaría del Mercosur y se hizo un repaso de los proyectos de cooperación actualmente en marcha.

Finalmente cabe señalar que la CEPAL continúa jugando un destacado rol en materia de CSS en la región en el marco de la Agenda post 2015. Embanderada en la idea de la necesidad de luchar contra la desigualdad que existe al interior de la región, la CEPAL se ha comprometido fuertemente con el proceso de construcción de los ODS: los días 12 y 13 de marzo realizó una Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre Financiamiento del Desarrollo donde las menciones a la CSS fueron permanentes¹⁰ y su Comisión de Estadísticas ha devenido en el espacio natural de debate regional sobre indicadores para los ODS.

La cooperación Sur-Sur en Asia

Como venimos señalando en apariciones anteriores de esta sección, la labor de China impulsando la CSS se destaca en Asia. En el periodo específico que analizamos se destaca el impulso dado por ese país a su iniciativa “Franja y Ruta”: oficialmente presentada en 2013, esa iniciativa se basa en el hecho de que gran parte del crecimiento económico de China se sostiene en sus relaciones con países subdesarrollados, por lo que entienden que promover el crecimiento de los mismos redundará en beneficio para todas las partes.

La denominación “Franja y Ruta” refiere a la Franja de la Seda, orientada a acercar a China con Europa a través de Asia Central y Occidental y a la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, que corre desde el sur de China hasta África, pasando por el Sudeste Asiático. En los últimos meses, expertos chinos en temas de cooperación piden ampliar la iniciativa para que incluya también a América Latina¹¹ y el ministro chino de Relaciones Exteriores, Wang Yi, anunció en una rueda de prensa reunida en el marco de la sesión anual de la Asamblea Popular de marzo de 2015, que el gobierno de ese país centrará su diplomacia durante este año en promover las iniciativa “Franja y Ruta”¹².

¹⁰ Como se puede ver en su Informe Final, disponible en http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/15-00307_informe_consulta_regional_ffd.pdf (consultado el 14 de marzo de 2015).

¹¹ Véase, por ejemplo, el artículo “Experto chino pide inclusión de Latinoamérica en iniciativa Ruta de Seda Marítima”, publicado por la embajada de China en la Argentina el día 17 de marzo de 2015. Disponible en <http://ar.chineseembassy.org/esp/jrzg/t1246326.htm> (consultado el 23 de marzo de 2015).

¹² Embajada de China en Argentina, “Diplomacia de China se centra en ‘Franja y Ruta’ en 2015”. Disponible en <http://ar.chineseembassy.org/esp/jrzg/t1243956.htm> (consultado el 23 de marzo de 2015).

Consecuente con la afirmación de su ministro de Relaciones Exteriores, el presidente de China, Xi Jinping, dedicó gran parte de su discurso en el Foro de Boao a promover la iniciativa. Es recomendable prestar atención a las palabras de Xi Jinping en ese Foro¹³, reunido a fines de marzo de 2015, porque muestran también la decisión china de impulsar las referencias a la cooperación “win-win” como una expresión que utilizan para superar controversias en torno a su modelo de cooperación y que, en su diplomacia, viene reemplazando lenta pero constantemente a la expresión “cooperación Sur-Sur”.

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) mantuvo su cumbre anual durante el mes de noviembre de 2014 bajo el lema “Shaping the Future through Asia-Pacific Partnership”. En su Declaración Final se afirma que se han producido diálogos en torno a una serie de prioridades que listan:

*Advancing regional economic integration, promoting innovative development, economic reform and growth, and strengthening comprehensive connectivity and infrastructure development with a view to expanding and deepening Asia-Pacific regional economic cooperation, and attaining peace, stability, development and common prosperity of the Asia-Pacific*¹⁴.

No hay referencias expresas a la CSS ni a la Agenda post 2015 pero sí se utiliza en ocasiones la expresión “win-win cooperation” que señalábamos anteriormente. Extrañamente tampoco hay menciones a la CSS ni a la Agenda post 2015 en el documento resultante de la Reunión de Ministros de Cooperación del APEC sostenida el 8 de noviembre de 2014.

Los jefes de Estado y de gobierno de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASEAN), por su parte, mantuvieron su 26ª Cumbre en Kuala Lumpur el 27 de abril de 2015, en cuya Declaración Final se comprometen a tomar medidas en diversos campos dirigidas a mitigar el riesgo de desastres ambientales. Esa reunión también produjo, entre sus varias declaraciones especiales, una titulada “Kuala Lumpur Declaration on a People-Oriented, People-Centred ASEAN” donde tras reconocer que “the United Nations Millennium Declaration and the Millennium Development Goals as well as the upcoming United Nations Post 2015 Development Agenda, which place people and the planet at the centre of a new era of sustainable development” deciden seguir el mismo camino.

¹³ El texto completo del discurso, en inglés, puede verse en <http://english.boaoforum.org/hy-new/19353.jhtml> (consultado el 22 de abril de 2015).

¹⁴ El texto completo de la Declaración se encuentra disponible en inglés en http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm.aspx (consultado el 26 de febrero de 2015).

Destacamos el punto 49 del comunicado final emitido por el presidente de ese encuentro, titulado “*Our People, Our Community, Our Vision*”¹⁵ por su relación directa con posiciones que, desde el Sur y con la cooperación como trasfondo, refieren directamente a procesos globales estrechamente vinculados con el diseño de la Agenda post 2015:

We noted with great concern that climate change is already having significant impact in the region [...] we affirmed our commitment to address climate change at the national, regional and global levels. We called for a comprehensive 2015 agreement, based on science and the principles of equity, and common but differentiated responsibilities and respective capabilities, as well as the promotion of sustainable development for all in line with the UN Post 2015 Development Agenda.

Entre las reuniones mantenidas por la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés) cabe destacar su 18ª Cumbre reunida el 26 y 27 de noviembre de 2014 en Katmandú, cuya Declaración tampoco hace referencia alguna a la CSS, aunque dedica un capítulo a la cooperación regional, en cuya clave, el apartado 12 de ese documento refiere específicamente a los ODS:

The Leaders recognized that the Post 2015 Development Agenda, following its adoption at the UN, would present opportunities to compliment national and regional efforts on sustainable development. They directed to initiate an Inter-Governmental process to appropriately contextualize the Sustainable Development Goals (SDGs) at the regional level.

El 13 de noviembre de 2014 se reunió en Nay Pyi Taw la 4ª Cumbre de Asia del Este (EAS por sus siglas en inglés). El informe de la reunión elaborado por su Presidente subraya el acuerdo allí logrado en torno a “*the importance of the comprehensive integration of biodiversity into the negotiations on the United Nations Post 2015 Development Agenda*”¹⁶.

Los datos más destacados de 2015 llegan de la mano del trabajo de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP, por sus siglas en inglés), que ha cumplido en la región asiática un rol tan destacado como la CEPAL en América Latina y Caribeña.

Lo actuado por la ESCAP nos deja ver nuevamente que las prioridades de trabajo institucionales están marcadas por la Agenda post 2015 y los ODS:

¹⁵ Disponible en inglés en http://www.asean.org/images/2015/april/26th_asean_summit/Chairman%20Statement%2026th%20ASEAN%20Summit_final.pdf (consultado el 1 de mayo de 2015).

¹⁶ El documento puede verse en [http://www.asean.org/images/pdf/2014_upload/9th%20EAS%20Chairman's%20Statement%20\(Fnial\).pdf](http://www.asean.org/images/pdf/2014_upload/9th%20EAS%20Chairman's%20Statement%20(Fnial).pdf) (consultado el 8 de febrero de 2015).

- ▶ El 17 de noviembre de 2014 organizó el encuentro “*Pacific Consultation on the MDGs and the Post 2015 Development Agenda/SDGs*”.
- ▶ El 9 de diciembre se realizó el encuentro “*Statistics and data for the Post 2015 development agenda: Implications for regional collaboration in Asia and the Pacific*”.
- ▶ El 18 de diciembre fue el turno del encuentro del “*Regional workshop on cross-sectoral policies and institutional coordination for achieving the MDGs and Post 2015 Development Agenda in Asian LDCs*”.
- ▶ El 21 de enero de 2015 tuvo lugar el encuentro del “*Asia-Pacific Forum on Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure Development*”.
- ▶ Del 25 al 27 de marzo tuvo lugar la 4ª sesión del “Comité sobre Estadísticas de la ESCAP”, que entre sus eventos contó con uno referido a “*Geospatial Information and the Data Revolution: A Quick Win for Sustainable Development in Asia-Pacific*”.
- ▶ El 29 de abril tuvo lugar la “*Asia-Pacific High-Level Consultation on Financing for Development*”.

Todos esos encuentros tienen en común priorizar temas vinculados a la construcción de la Agenda post 2015 desde perspectivas regionales, con escasa o nula referencia específica a la CSS.

La cooperación Sur-Sur en África

El periodo de nuestro interés se inicia con la “Semana del NEPAD en la Asamblea General de las Naciones Unidas” que tuvo lugar en la sede de Nueva York de la ONU entre los días 9 y 17 de octubre de 2014 bajo el lema “*The Africa We Want: Support of the United Nations System to the African Union’s Agenda 2063 and NEPAD*”. Dentro de ese evento el día 14 de octubre se dedicó al análisis de “La Agenda post 2015, los ODS y los desafíos para la transformación en África”.

La 24ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana no adoptó resoluciones sobre CSS pero dedicó especial atención a la situación de África en el proceso de negociaciones de la Agenda post 2015 y de FfD dictando dos decisiones al respecto bajo los títulos “*Decision on the Report of the High Level Committee on the Post 2015 Development Agenda*” (Assembly/AU/Dec.560(XXIV)) y “*Decision on the Report of Alternative Sources of Financing the African Union*” (Assembly/AU/Dec. 561(XXIV)).

Este encuentro se destacó por adoptar oficialmente la “Agenda 2063” de la que ya hemos hablado en esta sección: un plan de acción a largo plazo para África en el que la CSS aparece solo tangencialmente¹⁷.

¹⁷ El texto final de la Agenda 2063 puede verse en http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/01_Agenda2063_popular_version_ENG%20FINAL%20April%202015.pdf (consultado el 21 de abril de 2015).

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA, por sus siglas en inglés), al igual que sus pares en América Latina y el Caribe y Asia-Pacífico, jugó un importante rol en la promoción de los debates regionales vinculados a la CSS y a la Agenda post 2015. Ya entre el 8 y el 10 de octubre de 2014 la acción de la UNECA se hizo notar con la organización de la 4ª Conferencia sobre Cambio Climático y Desarrollo en África, reunida bajo el lema de “África puede alimentar a África”, reunida en Marrakech.

Casi inmediatamente después esa misma ciudad sería sede del “9º Foro Africano de Desarrollo” que tuvo lugar allí entre el 12 y el 14 de octubre y se dedicó a reflexionar en torno a fuentes innovadoras de financiamiento para la región. El “Consenso de Marrakech”¹⁸ resultado de ese encuentro incluye entre sus recomendaciones la de

Leverage South-South Cooperation and innovative aid modalities, thereby moving beyond the traditional donor-recipient dichotomy, and adopting a more flexible framework that reflects the reality of a multipolar world. In this context, Governments will be called upon to harness the potential synergies and complementarities across different actors—whether private or public, traditional donors or emerging development partners—at the global, regional and domestic level.

También tuvo lugar en Marruecos, esta vez en la ciudad de Rabat, la XXX Reunión del Comité Intergubernamental de Expertos. Reunido entre el 3 y el 6 de marzo de 2015; este cuerpo debatió sobre la Agenda 2063 de la UA y sobre la planificación, movilización de recursos y financiamiento que el progreso de la misma requiere. Allí, al tratar asuntos relativos a la seguridad, se enfatiza la importancia de la CSS “as a coordination mechanism that African countries must increasingly use to address development problems including those relating to security”¹⁹.

Los días 23 y 24 de marzo Addis Abeba fue la sede de la “Consulta Regional hacia la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo” donde las referencias al proceso de construcción de la Agenda post 2015 son, evidentemente, permanentes.

Un evento paralelo de ese encuentro fue el “Joint African Union Commission- Economic Commission for Africa elements paper for the regional consultation on financing for development” que mostró una interesante visión de las posibilidades de la CSS en el marco de las negociaciones comerciales y financieras internacionales. El documento²⁰

¹⁸ Disponible en http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ADF/ADFI/adx_ix_consensus_statement-eng.pdf (consultado el 12 de enero de 2015).

¹⁹ Véase el Informe del Encuentro, especialmente su párrafo 107. Disponible en inglés en http://www.uneca.org/sites/default/files/uploads/ice_2015-report-eng.pdf (consultado el 2 de abril de 2015).

²⁰ Disponible en http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/COM/com2015/se_com2015-eca-auc_element_paper_ffd_en.pdf (consultado el 2 de abril de 2015).

que refleja lo sucedido en aquella reunión afirma, por ejemplo, que “South-South Cooperation also offers a promising platform for identifying common interests and coordinating positions on the management of global issues of common concern and the reform of the multilateral trade and financial architecture”.

Conclusiones

A 60 años de Bandung algunas de las lecciones que nos dejó ese encuentro siguen teniendo plena vigencia y quizás hoy más que nunca, dado el marco de negociaciones de agendas de desarrollo globales en las que nos encontramos, donde nuevas formas de la “ruptura Norte-Sur” se van dejando ver.

Asia y África siguen haciendo énfasis en la cooperación regional como su forma central de expresar la solidaridad Sur-Sur. América Latina y Caribeña avanzan de manera más desordenada y abierta, manteniéndose aún en tiempos de menor producción como el espacio geográfico que impulsa con mayor énfasis los debates en torno a la CSS.

Los procesos que nos llevan hacia la III Conferencia sobre Financiamiento del Desarrollo y al encuentro donde deberá aprobarse la nueva Agenda Global de Desarrollo y sus objetivos, reuniones a realizarse en julio y septiembre próximos respectivamente, muestran fortalezas y fisuras en la acción y la coordinación de los países del Sur frente a los debates globales pero, por sobre todas las cosas, nos insertan en un proceso que capta gran parte de los esfuerzos que vemos en materia de cooperación.

En consecuencia, el periodo que acabamos de recorrer no aporta novedades de relevancia en el campo de la CSS pero, en cambio, sí expone algunas de sus potencialidades y carencias esenciales y nos muestra posibles senderos por los que a partir del 1 de enero de 2016 podremos ver andando a la CSS ya en el marco de la implementación de los ODS. La insistencia de China en utilizar la fórmula “*win-win cooperation*” debería ser seguida con cierta atención por la capacidad de acción y de atracción que hoy genera ese país y su capacidad de influencia en el Sur global.

En el campo de la cooperación internacional para el desarrollo el futuro está hoy demasiado cerca como para poder pensar en otra cosa...

10

Tres agendas internacionales: España enfrenta sus limitaciones de financiación, capacidad y cambio político

Three international agendas: Spain faces its financial, capacitance and policy change limitations

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ *



PALABRAS CLAVE

Agenda; Recursos financieros; Gobierno de España; Compromisos internacionales.

RESUMEN La ejecución de las tres agendas internacionales que se aprobarán en 2015 (desarrollo, financiación y sostenibilidad) precisa de tres elementos: la transferencia de recursos financieros adecuados, apoyo a las capacidades y promoción del cambio de políticas. Sin estos elementos, el actual gobierno de España, salvo un cambio de última hora, no contará con las condiciones suficientes para involucrarse y cumplir con los compromisos internacionales que adquiriera.

KEYWORDS

Agenda; Financial resources; Spanish government; International commitments.

ABSTRACT In order to achieve a successful implementation of the three international agendas (development, financing and sustainability) that will be approved in September 2015, three elements turn out to be mandatory: the transfer of sufficient financial resources, an enforcement of capacities and a predisposition to policy changes. Without these three conditions the current Spanish government, unless a last minute change, will be ill-equipped to meet and carry out the upcoming international commitments.

* Katty Cascante Hernández es politóloga especializada en Relaciones Internacionales y desarrollo. Colaboradora de la Fundación Alternativas, desempeña funciones de investigación y docencia en diversos másteres y cursos especializados en desarrollo. Especializada en los temas relacionados con la rendición de cuentas, financiación del desarrollo y las crisis alimentarias en la agenda internacional de ayuda al desarrollo.

MOTS CLÉS

Agenda; Resources financiers; Gouvernement espagnol; Engagements internationaux.

RÉSUMÉ À fin de que la mise en œuvre de les trois agendas (développement, financement et durabilité) prévu pour septembre 2015 soit réussi il faut, d'abord, assurer trois changement: le transfert de ressources financiers, le renforcement des capacités et la prédisposition à des changements politiques. Sans ces trois conditions le Gouvernement Espagnol ne sera pas suffisamment préparé pour remplir les engagements internationaux approchant.

2015 es una fecha muy esperada por la cooperación internacional para el desarrollo. En este año finaliza el plazo para el cumplimiento de los ODM marcados en el año 2000 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como consecuencia de la primera Agenda conjunta Internacional de Desarrollo. Una agenda imbricada con el objetivo político de destinar el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB), de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sobre la consecución de los ODM, la ONU anuncia grandes avances pero también con muchos retos pendientes.

Varios de los ODM se han cumplido. Según el informe de 2014 elaborado por la ONU sobre la consecución de los ODM¹, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad. Si en 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día, en 2010 ese porcentaje cayó al 22%. De la misma forma, entre 2000 y 2012 se evitaron alrededor de 3,3 millones de muertes por paludismo, siendo el 90% (3 millones) de las vidas salvadas las de niños menores de 5 años de África subsahariana. El acceso de agua potable se ha hecho realidad para 2.300 millones de personas. Cinco años antes de lo programado ese objetivo lograba en 2012 dar cobertura al 89% de la población mundial. En todas las regiones en desarrollo se han realizado avances considerables hacia el logro de la paridad de género en cuanto a la matriculación escolar en todos los niveles de la enseñanza. La Asistencia para el Desarrollo ha aumentado, el sistema comercial ha permanecido favorable para los países en desarrollo y la carga de la deuda se ha mantenido baja.

Pero esta agenda refleja también limitaciones. Las emisiones globales de dióxido de carbono (CO₂) continúan su imparable tendencia alcista; en 2011 fueron casi 50% más altas que las registradas en 1990. Siguen perdiéndose millones de hectáreas de bosques, especies y las fuentes renovables de agua. El hambre aunque disminuye, contabilizó en 2013 hasta 162 millones de niños con nutrición insuficiente crónica. La

¹ Consúltase <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>

tasa de mortalidad materna, entre 1990 y 2013, cayó un 45%, pero sigue registrando anualmente casi 300.000 muertes de mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto, cuando, en general, ese tipo de muertes es prevenible. También se quedaron 2.500 millones de personas sin acceso a instalaciones sanitarias y 58 millones de niños sin asistir a la escuela.

Este informe por tanto, destaca la importancia de intensificar los esfuerzos para poder cumplir con los compromisos adquiridos y busca en la tercera conferencia sobre financiación (julio, en Addis Abeba) un apoyo necesario para ultimar la Agenda post 2015. La financiación del desarrollo, a pesar de haber alcanzado a través de la AOD del pool de donantes, la cantidad más alta jamás aportada para esta finalidad, 134.800 millones de dólares en 2013, es insuficiente. La ayuda a los países más pobres disminuyó. “El 80% de las importaciones provenientes de países en desarrollo ingresó a los países desarrollados libre de aranceles, y los impuestos aduaneros continuaron en un nivel históricamente bajo. La carga de la deuda de los países en desarrollo sigue estabilizada en aproximadamente el 3% de las ganancias por exportaciones” (ONU, 2014). Por su parte el CAD informaba el pasado mes de abril que el promedio de AOD alcanzado en 2014 es de 0,33% de la RNB de los países miembros y que por tanto, solo se ha recorrido cerca de la mitad del objetivo propuesto (0,7%).

Y es en este contexto donde se gesta la Agenda post 2015. Una agenda que ya en su diseño, es mucho más ambiciosa que la que ahora concluye y a la que, según el informe sobre financiación de la Agenda post 2015 del Banco Mundial² publicado en octubre de 2013, le va a hacer falta una inversión de alrededor de un billón de dólares anuales. Una agenda que precisa renovar los compromisos de financiación y poner en primer plano la sostenibilidad del planeta. Sin embargo ¿es este un planteamiento realista para un país como España?

España, dada su trayectoria y condición de donante, no puede barajar una opción distinta que la de alinearse con el resto de la comunidad internacional. Las recientes cifras que arrojan la recuperación de la economía española (crecimiento estimado por el FMI en el 2015 del 2,5%) le devuelven además, la capacidad financiera que en un pasado cercano sirvió para legitimar precisamente los recortes de la AOD. Según el gobierno actual, con la recuperación económica se restablecerían los niveles de financiación de la AOD, pero así como el 2015 ya se refleja la recuperación, todavía no influye en el presupuesto de cooperación, como tampoco está clara la voluntad política para ello.

La prioridad política sigue centrada en salir de la crisis a través del crecimiento económico nacional, sin detenerse sobre los impactos en la población propia ni externa. Por un lado, la brecha, cada vez más insostenible de la desigualdad entre la

2 Consúltase <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf>

ciudadanía española no parece alterar el objetivo de reducir el déficit fiscal, tampoco consigue disuadir a la hora de involucrar al sector privado en la financiación de los espacios públicos, ni de desdibujar los límites democráticos del Estado del bienestar. Por otro lado, los cambios que se mencionaban en esta misma sección en el número anterior de la revista, ya explicitaban como la nueva ley de acción exterior reducían prácticamente la apuesta internacional, al asiento no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Un logro que debería impulsar una evolución de la visión confusa, cortoplacista y endógena del desarrollo que tiene el actual gobierno frente a los retos internacionales.

Tres agendas internacionales: financiación, capacidad y cambio político

Previsiblemente, en la próxima Asamblea General de la ONU, que tendrá lugar en Nueva York en el mes de septiembre, se aprobará una nueva Agenda de Desarrollo donde se plantearán hasta 17 objetivos de desarrollo sostenibles (ODS). A diferencia de la Agenda de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000), esta agenda se plantea con un carácter universal, en el sentido de implicar al conjunto de la comunidad internacional y no solo al mundo en desarrollo, para lo cual se concibe un esfuerzo no solo equilibrado, sino también compartido. Un afán por universalizar que a la vez, puede restarle fuerza a una agenda que no define cómo encauzar el flujo de la AOD, ni limitar la acción de los gobiernos, al mismo tiempo que persiste la enorme deficiencia de su validez legal.

Como ya hemos visto, es difícil conocer con precisión los medios que se requieren para hacer realidad esta agenda, que es imposible pueda ser abordada solo con la ayuda internacional. Como señala el Informe del Comité Internacional de Expertos en la Financiación del Desarrollo Sostenible (ICESDF) creado por la ONU, para la tercera conferencia internacional sobre financiación en Addis Abeba, las “necesidades son inmensas” y los “desafíos enormes, pero superables”. De hecho, el ahorro global moviliza cerca de 22 billones de dólares al año, que es más que suficiente para cubrir las necesidades de la agenda incluso en sus estimaciones más ambiciosas. Sin embargo, para orientar los recursos disponibles al servicio de los ODS son necesarios cambios en las políticas y marcos regulatorios (nacionales e internacionales), que a su vez, permitan alinear los fondos públicos y privados con los objetivos de desarrollo sostenible. De ahí que se dé al mismo tiempo, la renovación de la agenda de financiación.

Sin embargo, la AOD no puede ir más a contracorriente. En plena catarsis funcional y con una re-conceptualización obligada, las recientes cifras que arroja la AOD en el último informe del CAD del pasado mes de abril, no dejan lugar a la imaginación: la voluntad política necesita un cambio de escenario. De llegar en estas condiciones a la próxima conferencia de París sobre cambio climático, prevista para el mes de

diciembre, confirmaría el momento de aguda deslegitimación por la que atraviesa la capacidad de la comunidad internacional en su “todo vale” para la recuperación económica.

Si bien el momento resulta fundamental para reaccionar en el plano internacional con responsabilidad colectiva, el ensimismamiento de los países por salir de la crisis financiera sigue imponiéndose. A pesar de que el CAD insiste en hacer un balance positivo, calificando los flujos de la AOD como estables durante 2014, después de alcanzar su máximo histórico en términos reales en 2013 con 135,1 millones de dólares, lo cierto es que en términos relativos, estos no alcanzan el 0,3% de la RNB de los países miembros (un porcentaje menor que la mitad de la meta del 0,7% de la RNB marcada por la ONU en el año 2000). Además, la ayuda bilateral a los países menos adelantados durante el año pasado se redujo en un 16%, unos 25.000 millones de dólares en términos reales. Si bien de los 28 países que integran el CAD, cinco han mantenido su aportación por encima de ese 0,7% de la RNB (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido), en España (0,14%) se ha tomado un tren en dirección contraria. No solo no se ha cumplido con el compromiso marcado de llegar al 0,7% en 2015 sino que, los continuos recortes de la AOD durante los últimos tres años posicionan una vez más a España, entre los países que mayores descensos registran. Si se excluyen los países que entraron en el CAD en 2013 (Polonia, Eslovenia, República Checa y Eslovaquia) solo Corea del Sur y Grecia quedarían por debajo de la aportación española.

Durante 2014, España desembolsó una AOD neta de 1.893 millones de dólares (1.427 millones de euros), equivalente al 0,14% de su RNB; este dato, ha sido valorado por la ONGD Oxfam-Intermón³, como el peor desde 1989. No solo significa un descenso del 20% respecto a 2013, sino que además supone, por tercer año consecutivo, estar por debajo del umbral del 0,20% que define el CAD como requisito de pertenencia al comité, para los nuevos países que solicitan integrarse y lejos del promedio de la Unión Europea (0,4%). España, por tanto, a día de hoy no podría ingresar en el CAD. En el mejor de los casos, según las previsiones para 2015 la Ayuda alcanzará el 0,15% de la RNB, es decir, un 0,05% por debajo de las exigencias mínimas del CAD y tan solo cumpliría con un 22% del compromiso financiero adquirido para este año (0,7%).

La cooperación descentralizada por su parte, aquella que desde las 17 comunidades autónomas (CCAA) españolas funciona con identidad propia en la política de cooperación al desarrollo, también se mantiene bajo mínimos. Según datos provisionales de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), en 2015 se prevé que desembolsen 134,83 millones de euros. Es decir, se mantiene el recorte del 70% frente al máximo histórico (de 2008, que ascendía a 465 millones de euros). A pesar de que la reacción ha sido generalizada a la baja, no todas las CCAA se han comportado del mismo modo. En este sentido, solo en tres de ellas (Andalucía,

3 Leonardo Pérez-Aranda “Vida y muerte de la ayuda al desarrollo en España” Blog 3.500 millones, diario *El País*, 9 de abril de 2015.

Euskadi y Extremadura) se mantiene el compromiso con la cooperación al desarrollo. En otras simplemente ha desaparecido. Así tenemos recortes del 80% en la Comunidad Foral de Navarra, de un 66% en Galicia, de un 94% en la Comunidad de Valencia, de hasta un 99% en la Comunidad de Madrid o como en la de Murcia que en 2015 se cumplirá el cuarto año consecutivo sin presupuesto en cooperación al desarrollo.

No solo el presupuesto ya es exiguo, además va mermando. Si se observa en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) del pasado mes de diciembre, la cantidad de AOD neta ascendía a 1.813 millones de euros (de acuerdo a la información que el MAEC proporcionó al Consejo de Cooperación). Sin embargo, la SGCID (integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, MAEC) en la publicación de la última Comunicación 2015 de Cooperación Española⁴, informaba de un total de 1.753 millones de euros de AOD neta, es decir 60 millones menos. No parece ser la primera vez que esto ocurre. Desde la campaña “Sí Me importa”⁵ se denuncia que es el tercer año consecutivo en que los fondos de AOD presupuestados por los PGE sufren un recorte en su camino hacia la SGCID; en 2013 se perdieron 108 millones de euros y en 2014 fueron 76 millones de euros.

Al mismo tiempo que los recortes imprimen un carácter nuevo a la política española de cooperación al desarrollo, proliferan dos prácticas que definen muy bien el talante político de las decisiones. Por un lado, la AOD española sigue siendo víctima de la subejecución presupuestaria. Desde el 2002, nuestra política de cooperación no logra ejecutar la totalidad de la ayuda planificada. En 2014, frente a los 1.739 millones de euros presupuestados, se ejecutaron 1.427, un 82% sobre lo previsto (CAD, 2015), un dato que además empeora con respecto a la gestión de 2013, donde la ejecución presupuestaria fue mayor (un 87%). Por otro lado, se consolida el recorte del 74% (desde 2011) en la gestión de fondos de cooperación por parte de la AECID. A pesar de que la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo precisa qué actores deben coordinar la política de cooperación para el desarrollo y administrar los recursos, el actual gobierno otorga al Ministerio de Economía y Hacienda un protagonismo mayor. A lo largo de 2014, se confirmó la pérdida de control sobre los fondos de la AOD española por parte del MAEC, que gestionó el 32,5% de los fondos de la AOD. Esta cifra supone un 5,5% menos de lo que este ministerio gestionó en 2013. Un control que ganaba el Ministerio de Hacienda y Administración (MHA) ya que superó el 50% de la gestión de estos fondos, confirmando así la marginalidad del

4 Documento que surge a raíz de eliminar el informe de seguimiento PACI, aunque con la sola función de informar a las Cortes, al Consejo de Cooperación y a la sociedad civil de las líneas maestras de la política de cooperación durante el año en curso, incluyendo el marco presupuestario previsto.

5 La campaña “Sí me importa” de Oxfam-Intermón tiene como objetivo recuperar el respaldo social y político a la cooperación al desarrollo, la política pública más recortada en esta crisis, con un 70% menos de presupuesto. Busca generar una corriente ciudadana y política a favor de la Ayuda Oficial al Desarrollo que permita visibilizar el impacto y la importancia que tiene en la lucha contra la pobreza con el fin movilizar a la ciudadanía en favor de la política pública de cooperación al desarrollo. (www.simeimporta.org; @SiMeImportaORG).

mandato propio que tanto el MAEC como la AECID, ostentan por ley⁶. Desde 2012, el MHA vigila tanto en términos absolutos como relativos, que la cooperación no incremente la carga fiscal del país.

En esta misma línea y directamente conectada con las agendas internacionales de desarrollo, financiación y cambio climático, tuvo lugar en Sendai (Japón), el pasado mes de marzo, la Conferencia Internacional de Reducción de Riesgos de Desastres, para la revisión y actualización del Marco de Actuación de Hyogo. Desde mediados de 2014 hasta la fecha, se negocia en Ginebra la declaración política y el marco de actuación, donde tiene un gran peso el proceso post2015 y la coordinación de ambas agendas. A lo largo del proceso, la posición española, considera fundamental integrar la reducción de riesgos de desastres en la Agenda post 2015, y a su vez la agenda de Hyogo y de Sendai debe ser específica y propia para afrontar además el fortalecimiento de las poblaciones en situación vulnerable, teniendo en cuenta la universalidad de la Agenda post 2015. Pues bien, para ello, el actual gobierno considera que la posición española y la coordinación se debe liderar desde la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, en coordinación con el MAEC a través de SGCID, la Oficina de Acción Humanitaria y resto de direcciones de AECID. ¿Un mecanismo para la coherencia de políticas u otra decisión que le resta peso a la ya mermada oficina y modalidad de Ayuda Humanitaria?

Tampoco está ya en el debate (zanjado) la preocupación por el cambio de instrumentos. El crédito ya ganó el terreno a las donaciones, convirtiéndose en la mayor partida bilateral en los presupuestos. Incluso y por primera vez, entre las 32 nuevas plazas de responsables de proyectos destaca la contratación de expertos en cooperación financiera y reembolsable con la finalidad de identificar e impulsar la realización de estas operaciones. Un personal que entendemos será responsable de poner en marcha la estrategia de cooperación reembolsable, así como el manual de procedimientos de gestión del FONPRODE, aunque desconocemos con certeza quien, en última instancia, asumirá la responsabilidad última, si el MAEC o el MEH.

Por todo ello y de cara a la realización de la Agenda post 2015, donde los países en desarrollo van a requerir una importante movilización de recursos financieros, España cuenta con menos financiación para afrontar los nuevos desafíos internacionales. No obstante, si se quieren hacer realidad los ODS, la financiación no será la única deficiencia a la que hacerle frente. La capacidad se acentúa en el centro de la agenda dada la necesidad de avanzar desde tecnologías y patrones

6 Ley de Acción Exterior, en su artículo 23 sobre la Acción Exterior en materia de Cooperación para el Desarrollo ratifica en el apartado 1. La Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 21 de junio de 2013, nº 51. 121/000051 Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado), consúltese http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF

de producción y consumo dependientes del carbono a otros ambientalmente sostenibles, pone a la cooperación en materia de tecnología e innovación (entendidas en un sentido amplio).

En la Conferencia de las Partes (COP) donde se pretende alcanzar el primer acuerdo global sobre la emisión de gases de efecto invernadero, recoge parte de los objetivos alcanzados por la plataforma de Durban. Por primera vez, todos los países han debido presentar el pasado mes de marzo, sus compromisos cuantificables de reducción de gases de efecto invernadero. En la actualidad, se está determinando si estos compromisos de voluntad política son lo suficientemente ambiciosos como para limitar el calentamiento global a los dos grados centígrados previamente establecidos por la comunidad científica en el Quinto Informe de Evaluación (AR5) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Más aún, ante la ausencia de una hoja de ruta que permitiera alcanzar los 100.000 millones de dólares comprometidos por los países en materia de financiación para el 2020, algo a lo que España parece haber renunciado.

Junto a los recursos financieros y al apoyo al desarrollo de capacidades, será necesario para la implementación de estas tres agendas, movilizar a las sociedades y a sus gobiernos para impulsar cambios en las políticas nacionales y en las reglas globales, que permitan abordar estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles y, al tiempo, para asegurar un reparto más equitativo de las oportunidades de progreso para todos. En este caso España tampoco ha construido en esta dirección los últimos tres años.

Las elites de poder que gobiernan y dominan los estratos de la economía española, no contemplan la importancia del tejido social solidario y por lo tanto, no ha habido mayores impedimentos a la hora de debilitar a los actores que lo hacen más relevante: ONGD y la sociedad civil. Los incumplimientos, tanto en los compromisos internacionales sobre la AOD, como con el contrato social que afecta directamente a la cohesión interna de la sociedad española, se presentan como un coste necesario en esta factura de la crisis. En este sentido, y a diferencia del gobierno, la sociedad civil española no se alinea con esta tesis y aunque sin mecanismos suficientes para movilizarse con eficacia ante el desmantelamiento del sistema de protección social y de cooperación internacional, se instala en capacidades adquiridas y produce respuestas más comprometidas con la aldea global.

Según el barómetro de confianza (Edelman Trust Barometer 2014) el 59% de los españoles tienen confianza total en las ONG, lo que contrasta significativamente con la confianza total en el gobierno que ronda el 20%. A través de la evolución de su base social, financiación, y actividades que implican directamente a la sociedad civil española como son la educación para el desarrollo y la incidencia política, las ONGD no han reaccionado de igual forma ante la crisis. Según su dependencia financiera y sus vinculaciones con el exterior, orientan sus esfuerzos hacia una estrategia u otra

para seguir trabajando en sus principios y valores, mientras se anclan en el tejido social solidario para promover una ciudadanía capaz de denunciar el déficit democrático⁷ (Cascante, 2014).

En definitiva, para la realización de las tres agendas internacionales que se diseñan a lo largo del presente año 2015, (desarrollo, financiación y sostenibilidad), son precisos tres pilares básicos: la transferencia de recursos financieros, apoyo a las capacidades y promoción del cambio de políticas. A lo largo de este artículo hemos comprobado que el actual gobierno de España, salvo que se produzca un cambio de última hora, de no contemplar una mejora en estos tres elementos, no podrá cumplir con los compromisos y retos que las tres agendas proponen. De involucrarse bajo las condiciones actuales, España estaría consolidando una participación de un perfil bajo e irrelevante en cuestiones tan relevantes como las que las tres agendas impulsan. Una ocasión que puede hipotecar los parámetros de la acción exterior en los próximos quince años.

7 Cascante, K. y Rodríguez, E. (2014): “El impacto de la crisis sobre el tejido social solidario de España: efectos y reacción de las ONGD frente a la crisis”, documento nº 188/2014, Fundación Alternativas y Fundipax.

reseñas

Cooperación Sur-Sur, regionalismos e integración en América Latina

BRUNO AYLLÓN, TAHINA OJEDA
Y JAVIER SURASKY (COORDS.)

IUDC/Los Libros de la Catarata, Madrid, 2014

El libro *Cooperación Sur-Sur, regionalismos e integración en América Latina*, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), completa una importante trilogía de publicaciones sobre los múltiples aspectos de la cooperación Sur-Sur (CSS), confirmando ser una referencia imprescindible para el estudio y la promoción de esta práctica de interrelación en el espacio iberoamericano.

Mientras que los textos anteriores (Ayllón y Surasky, 2010; Ayllón y Ojeda, 2013), se dedicaron a ubicar la CSS en el universo de las relaciones internacionales, privilegiando los esquemas bilaterales y triangulares, e identificando sus características y principios destacados que la distinguen de la cooperación Norte-Sur y la Ayuda Oficial para el Desarrollo, el libro que aquí se reseña plantea un nuevo reto: estudiar sus relaciones con los regionalismos latinoamericanos, en dos sentidos interrelacionados.

Por un lado, se investiga de qué manera la CSS es agendada e implementada en los principales organismos regionales del continente, en qué medida se promueve entre sus miembros y cuáles son los retos para su institucionalización en tales espacios de articulación. Por otro lado, se estudia la manera en que la CSS contribuye a la construcción de la propia idea de región, coadyuvando a los procesos regionalistas latinoamericanos mediante el fortalecimiento de sus vínculos fácticos de cooperación.

Considerando estas dos dinámicas de fortalecimiento recíproco entre CSS y regionalismos, el IUDC-UCM sigue fiel a su compromiso intelectual y consigue sacar a la luz otro producto a la vez didáctico y sobresaliente en el actual debate intelectual.

Como describe Sotillo en el prólogo de esta edición, seguimos inmersos en una fase de cambio profundo de orden mundial. La CSS se identifica como síntoma y motor de dicha transformación; expresión del “auge del Sur”, y a la vez dinámica de interrelación transformadora que, con sus principios de reciprocidad y horizontalidad, promueve la redefinición de las normas e instituciones hegemónicas que heredamos de la post-Guerra Fría.

En la actualidad, como bien entiende el grupo de investigación, no se puede prescindir de contextualizar histórica y geográficamente los estudios de la CSS y de las organizaciones regionales,

superando el fetiche de lo formal-institucional que caracteriza las principales corrientes de Relaciones Internacionales, y entendiendo que existen relaciones íntimas y problemáticas entre las expresiones de agencia de lo internacional y los cambios en los modelos hegemónicos de desarrollo y de regionalismo (Fawcett, 2005; Payne, 2005).

Es en este sentido que Ojeda y Surasky introducen el libro con una aproximación a la contribución de la Economía Política Internacional crítica del desarrollo y los regionalismos, entendiendo que la CSS no es una mera respuesta de agencia a una contingencia específica de enfrentamiento entre programas gubernamentales ideológicamente diferenciados, sino una expresión del cambio mundial y regional, contribuyendo a repensar la propia idea de región que sustenta los diversos proyectos regionalistas. Su estudio puede convertirse en una entrada analítica valiosa para entender tales transformaciones estructurales.

A este respecto, sugieren un acercamiento a la distinción planteada por pensadores como Hettne (2002) y Hettne y Söderbaum (2000), entre las principales categorías de los estudios de los regionalismos: la integración formal-institucional (lo que hacen los estados); la regionalización (o consolidación fáctica de regiones mediante el estrechamiento de vínculos materiales por fuerzas sociales, estatales y no estatales); los regionalismos (proyectos políticos orientados a la institucionalización de región); y la regionalidad (*regionness*, consistiendo en su dimensión ideacional).

En base a este sustento analítico, los autores entienden la CSS y los diversos regionalismos latinoamericanos como contribuciones a la construcción y redefinición material e ideacional de región, lo cual implica reconsiderar los modelos de desarrollo y las identidades que la sustentan, heredadas de la colonización y de las independencias criollas (Espinosa, 2014; Mignolo, 2005).

Los actuales esquemas regionalistas latinoamericanos representan varias propuestas de inserción en la globalización y en un orden mundial en transformación. La CSS constituye la dinámica privilegiada de una región que empezó a mirar más hacia dentro para buscar las herramientas y las oportunidades políticas que propiciarían este cambio.

Con este marco conceptual, el texto se desenvuelve en siete estudios de casos, profundizando la relación entre CSS y regionalismos mediante el aporte de un material empírico exhaustivo. Ayllón y Guayasamín estudian el papel de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Surasky, el rol de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), las dos iniciativas más destacadas en cuanto al objetivo de redefinición y reapropiación de los modelos regionalistas, en base a los principios de soberanía nacional y de “unidad en la diversidad”.

A continuación, se encuentra el estudio de Ojeda sobre la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP),

proceso “postliberal” por antonomasia; y de Rodríguez, del Mercado Común del Sur (Mercosur), ubicado en la necesidad de adaptar y generar coherencia entre “lo viejo” y nuevas formas regionalistas, aprovechando su consolidada institucionalidad.

La recopilación concluye con los tres casos tal vez más problemáticos: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en el análisis de Caldentey, se ubicaría en un regionalismo pragmático y “estratégico”, abriéndose a nuevas asociaciones Sur-Sur, pero sin cuestionar su tradicional anclaje a las potencias del Norte; la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el estudio de Nivia-Ruiz y Prieto-Cardozo, siendo otro modelo “fronterizo” entre los esquemas tradicionales de integración importados de la experiencia europea, y nuevas oportunidades de interrelación con socios regionales; y la Alianza del Pacífico, cuestionada por ejemplificar la persistencia de un regionalismo abierto y neoliberal pero que, en la interpretación de Prado, consiste en otra relevante oportunidad para estrechar relaciones Sur-Sur.

La narración acompaña al lector en la inspección de una multiplicidad de iniciativas continentales que, si bien han sido definidas como expresiones de la fragmentación entre “dos Latinoamérica” ideológicamente enfrentadas (Luhnow, 2014; The Economist, 2013), en realidad tienen más afinidades que diferencias, y comparten muchos retos y desafíos. Como se desprende de las conclusiones de Ayllón, Ojeda y Surasky, en todos estos esquemas regionalistas la CSS adquiere cada vez más relevancia, aunque persisten diferencias en cuanto a su centralidad e intensidad.

“Heterogeneidad” sigue siendo la palabra clave para los estudios de la región, y todavía pocos pensadores se atreven a declarar cuál será el resultado de la múltiple crisis, material y de legitimidad, de la anterior configuración de orden mundial. Este libro no es una excepción a ello, sino que se inserta en la narración del cambio con honestidad y rigor analítico.

Dicha heterogeneidad, como demuestra la línea adoptada en la publicación, es una característica propia de Latinoamérica, y no un incidente o una laguna a ser resuelta mediante modelos de convergencia y homogeneización importados de otras latitudes. Lejos de ser mera multiplicación y fragmentación, la diversidad de la región es reflejo de sus diferencias históricas y estructurales y, en la actualidad, mediante la promoción de esquemas de CSS y la relación entre “nuevos” y “viejos” regionalismos, puede propiciar el cambio hacia un mejor posicionamiento regional en el orden mundial (Vivares *et al.*, 2013).

En el texto permanecen algunas preocupaciones institucionalistas con respecto a los regionalismos latinoamericanos: la excesiva multiplicación de iniciativas en el nivel intergubernamental, la falta de coherencia entre ellos y sus lagunas de institucionalidad y coordinación lo cual evidencia que no todos los autores comparten la aproximación crítica de Ojeda y Surasky. Este producto plural es reflejo de que persisten visiones más formalistas en la práctica y en la teoría de los regionalismos y

la cooperación. Sin embargo, sí hay “unidad en la diversidad”, y las diversas corrientes intelectuales y de práctica política de la región convergen en una valoración compartida: los países del continente finalmente comparten una mirada puesta en el Sur y en Latinoamérica, demostrando que la región cuestiona los modelos de desarrollo, cooperación e integración heredados de un Norte inmerso en una profunda crisis material y epistémica.

Se trata de una dinámica destinada a mantenerse estable, porque las sociedades de la región no quieren dejar de organizarse de manera concertada ante el cambio y ante posibles fuerzas disgregadoras, conscientes de los riesgos relacionados con la pérdida de institucionalidad, capacidad de planificación e identidad. Todos elementos plurales, en continua redefinición, que sin dudas son fortalecidos por la CSS y los regionalismos.

Michele Dolcetti-Marcolini¹

Bibliografía

- AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.) (2010): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC/Los Libros de la Catarata, Madrid.
- AYLLÓN, B. y OJEDA, T. (coords.) (2013): *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC/Los Libros de la Catarata, Madrid.
- AYLLÓN, B.; OJEDA, T. y SURASKY, J. (coords.) (2014): *Cooperación Sur-Sur. regionalismos e integración en América Latina*, IUDC/Los Libros de la Catarata, Madrid.
- ESPINOSA, C. (2014): “The origins of the Union of South American Nations: A Multicausal Account of South American Regionalism”, en E. Vivares (ed.), *Exploring the New South American Regionalism*, Ashgate, Nueva York, pp. 29-48.
- FAWCETT, L. (2005): “Regionalism from an Historical Perspective”, en M. Farrell; B. Hettne y L. Van Langenhove (eds.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Pluto Press, Londres, pp. 21-37.
- HETTNE, B. (2002): *El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. Comercio Exterior*, vol. 52, n° 11, noviembre, Ciudad de México, pp. 954-965.
- HETTNE, B. y SÖDERBAUM, F. (2000): “Theorizing the Rise of Regionness”, *New Political Economy*, vol. 5, n° 3, diciembre, Londres, pp. 457-473.
- LUHNOW, D. (2014): “The Two Latin Americas. A continental Divide Between One Bloc That Favors State Controls and Another That Embraces Free Markets”, *The Wall Street Journal*, 3 de enero, Nueva York. Disponible en <http://www.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303370904579296352951436072> (consultado el 3 de enero de 2015).

¹ Michele Dolcetti-Marcolini es investigador del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO Ecuador.

- MIGNOLO, W. (2005): *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*, Gedisa, Barcelona.
- PAYNE, A. (2005): *The Global Politics of Unequal Development*, Palgrave, Londres.
- THE ECONOMIST (2013): "Latin American geoeconomics: A continental divide", *The Economist*, 18 de mayo, Londres. Disponible en <http://www.economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and/print> (consultado el 13 de julio de 2014).
- VIVARES, E.; TORRES, P. y CVETICH, K. (2013): "Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos", en Bonilla, A. y Álvarez, I. (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José, pp. 21-47.

L'individu, sujet de lui-même. Vers une socio-analyse de la relation sociale*

GUY BAJOIT

Armand Colin, 2013

Guy Bajoit presenta, en base a una reflexión actualizada de su obra *Socioanálisis de las razones del actuar* (2009), un enfoque sobre el posicionamiento del individuo dentro del modelo cultural subjetivista.

Tomando como referencia la obra del filósofo Henri Bergson, ofrece una argumentación basada en la hipótesis de que lo que permite al individuo, en la trayectoria de su existencia, orientarse según su conciencia, es el actuar en base a lo que le dicta su inteligencia y lo que le inspira su instinto (p. 15). A partir de dicha hipótesis, se centra en analizar el derecho del individuo, legitimado por el modelo cultural imperante, de obedecer plenamente a su conciencia sin atender a su capacidad o recursos disponibles para ello.

Para poder llevar a cabo tal cometido, la obra del autor está compuesta por una introducción en donde ofrece los elementos necesarios para una comprensión teórica de su enfoque, para a continuación dividir su obra en dos partes.

La primera, compuesta de dos capítulos, ofrece en tono histórico, una aproximación a la manera por la que se produce la emancipación del individuo en el transcurso de la historia de la cultura europea, desde la Grecia antigua hasta la época actual, haciendo uso de los aportes de Michel Foucault¹, Erich Fromm², o Alain Touraine, entre otros. En el segundo capítulo propone el análisis de cinco modelos culturales (belicista, cívico, religioso, racionalista y subjetivista) constitutivos del paradigma de la cultura europea y que actuarán como herramientas de análisis al orientar las conductas de los europeos en el proceso de emancipación del individuo.

La segunda parte está confinada al desarrollo empírico y analítico, siendo el individuo en la cultura actual subjetivista el centro de la atención. En una primera introducción, Bajoit destaca que el enfoque del socioanálisis le permite reconocer la dificultad del individuo para liberarse de sí mismo, de su conciencia creada a partir de materiales sociales dominantes. Con ella, amplía el uso de la concepción de sujeto confiriéndole atributos de actor, entendido que el individuo depende de su conciencia y de sus intuiciones, y que este ha de liberarse de su “yo”; en palabras del autor, permite aclarar la “caja negra” situada entre las prácticas de las relaciones sociales y

* La obra no ha sido traducida al castellano, pero una posible traducción del título podría ser: “El individuo, sujeto en sí mismo. Hacia un socioanálisis de la relación social”.

1 Michel Foucault, *L'Herméneutique du sujet*, Gallimard, Seuil, París, 2001.

2 Erich Fromm, *La peur de la liberté*, Buchet/Chastel, París, 1963.

las conductas de los actores sociales. A continuación, aparecen nueve capítulos, el III dedicado a la presentación de las historias de vida de los individuos que conforman la base empírica del modelo teórico de Bajoit. Los siguientes capítulos corresponden a las ocho etapas del proceso de socioanálisis que, formuladas en tanto que hipótesis a ser validadas, y tras una conclusión sobre su estudio, pueden ser consultadas en el anexo que proporciona el autor.

Es importante rescatar que el Guy Bajoit, conocido por el entorno académico de Bélgica por su gran laboriosidad metodológica en el estudio del cambio social y la acción colectiva, ofrece una serie de herramientas por las que analizar, a partir del enfoque socioanalítico, el papel otorgado al individuo en el transcurso de las relaciones sociales y la configuración de su realidad social.

La originalidad de su enfoque aplicado a historias de vida, no solo le confiere a su obra un tratamiento singular de la materia, sino que ofrece al lector un acercamiento ameno, didáctico y accesible por el que entender la capacidad de los sujetos, en tanto que actores de su existencia personal, de liberarse de sus condicionamientos sociales.

*Leticia Bendelac Gordon*³

³ Leticia Bendelac Gordon es investigadora del IUDC-UCM. Doctoranda en Sociología en la UCM.

Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica

CELESTINO DEL ARENAL

Editorial Tecnos, 2014

El profesor Celestino del Arenal nos ofrece, en las 214 páginas de su obra, un estudio muy interesante sobre el dominio de occidente y su influencia en el desarrollo teórico de las relaciones internacionales.

El libro se compone de siete capítulos a través de los cuales aborda la evolución de las teorías de las Relaciones Internacionales y nos muestra cómo, a partir del siglo XV, la sociedad internacional ha pasado de un escenario culturalmente heterogéneo y disperso a la consolidación de occidente como protagonista hegemónico, tanto de la sociedad mundial como de su teorización.

Analiza la narrativa empleada para el establecimiento de un orden internacional sustentando en el imperio de las visiones de los teóricos de Estados Unidos y Europa, quienes desde los postulados del realismo y el neorrealismo, el liberalismo y el neoliberalismo, han conseguido encaminar los estudios, los análisis y las políticas que guían nuestra disciplina. Pero también analiza las respuestas teóricas que han puesto en entredicho el orden internacional que propugna esas teorías, como sería el caso de el estructuralismo, el reflectivismo y el constructivismo, que sirvieron de puerta para denunciar el etnocentrismo.

Celestino del Arenal centra su estudio en el etnocentrismo, explicando que se ha desarrollado en términos absolutamente estadounidense, lo que ha traído como consecuencia que la realidad internacional, sus fenómenos y sus problemas, sean interpretados exclusivamente a partir de unos específicos parámetros culturales, que en este caso han sido los occidentales (p. 13). A lo que se puede añadir la existencia de un “orden atlántico” que se traduce en un orden académico, investigador y docente favorable a los intereses estadounidenses, que consiguen traducirse en términos políticos, estratégico-militares, económicos y culturales como el vehículo para que los intereses particulares y provincianos, con sus consiguientes planteamientos neo-imperialistas, sean los que determinen las reglas de convivencia de la sociedad internacional mundial.

En la obra se desarrolla una narrativa que denuncia, aunque de forma poco confrontativa y podríamos decir que tímida, el etnocentrismo, y propone “deconstruirlo” para poder incorporar otros desarrollos teóricos no estadounidenses de la teoría y de la disciplina de las relaciones internacionales. Sin embargo, el autor es consciente de que no es una tarea fácil y, en su interpretación, la dispersión, fragmentación y variedad de planteamientos dentro y fuera de occidente, sumado al papel hegemónico de Estados Unidos —que impone una particular lógica evolutiva

de la disciplina— hace cuesta arriba la incorporación de las aportaciones de otros teóricos no occidentales que no responden a los mismos postulados y que ponen en valor otras lógicas de pensamiento.

Este trabajo es la continuación necesaria de la obra de Celestino del Arenal “Introducción a las Relaciones Internacionales” de 2007 (4ª edición de la editorial Tecnos), donde, casi al final del libro (p. 396), el autor alerta que el etnocentrismo es uno de los grandes retos que la disciplina debe superar, ya que, a día de hoy, lo que está en juego es la capacidad para comprender y explicar los fenómenos internacionales, así como la capacidad para resolver los problemas que se producen en un contexto en el que participan también actores no occidentales. Motivo por el cual es necesario hacer una revisión crítica de las Relaciones Internacionales desde una perspectiva que supere la visión conservadora aún imperante.

Tahina Ojeda Medina

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: Título del libro, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", Nombre de la revista, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación” *Coediciones IUDC - Los Libros de la Catarata*

- AYLLÓN, Bruno, OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*, IUDC- Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- PÉREZ GALÁN, Beatriz (ed.): *Antropología y desarrollo. Discurso, práctica y actores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- CAPARRÓS, Neus; RAYA, Esther; LARRAZ, Irene, PEÑA, Giovanna Brito: *La experiencia de la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.

-
- CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.
- TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- BERNABÉ, Javier (coord.): *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.

-
- CHANG, Ha-Joon: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1997.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-Los Libros de la Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid 1996.

revista española de desarrollo y cooperación

nº 36

Primavera-verano de 2015

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DESCENTRALIZADA DE BRASIL: EXPERIENCIAS Y PISTAS PARA LA REFLEXIÓN

Presentación	C. R. S. MILANI
El papel del desarrollo en la agenda de cooperación de Brasil en el Mercosur desde 2003	M. GOMES Y B. DE MOURA
La cooperación descentralizada en el Mercosur: una mirada a la frontera	H. SARTORI DE ALMEIDA
Rio de Janeiro y la agenda brasileña de cooperación Sur-Sur	M. SALOMÓN
Movimientos internacionales y prácticas de cooperación Sur-Sur: brigadas y experiencias formativas del Movimiento de los Sin Tierra y La Vía Campesina	B. M. BRUNEL Y E. B. VIEIRA
O Grupo de Apoyo à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia) e a sua relação com a cooperação internacional: de receptor da ajuda do Norte a socializador de 'expertise' para o Sul	T. DA COSTA
La perspectiva de género en evaluación: balance de la política y praxis de la cooperación oficial española	J. ESPINOSA
Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional	F. NEIRA-RUIZ Y J. PRIETO
La Agenda Global de Desarrollo, primer semestre de 2015. ¿Hacia una nueva era de la cooperación internacional?	J. P. PRADO
Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2014 a abril de 2015)	J. SURASKY
Tres agendas internacionales: España enfrenta sus limitaciones de financiación, capacidad y cambio político	K. CASCANTE

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| ☐ España (suscripción normal) | 25 euros |
| ☐ España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| ☐ Europa | 30 euros |
| ☐ Resto del mundo | 40 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
 Empresa / Institución _____
 Dirección _____ Tel. _____
 Código postal _____ Ciudad _____
 Correo electrónico _____ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- ☐ Transferencia bancaria
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
 Dirección de la Agencia _____
 Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad _____ Código sucursal _____ Dígito control _____ Número de cuenta _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,
 Fecha _____ Firma _____

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
 TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

