

LA PRESENCIA DE BRASIL EN EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO: NARRATIVAS, REALIDADES Y DESAFÍOS

Carlos Cerda Dueñas¹

El gobierno de Brasil promueve la adhesión a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) llamada coloquialmente y con sarcasmo, el Club de los Ricos. Evidentemente la membresía a este organismo implica una identificación, aproximación o consentimiento a ciertos preceptos y mecanismos de gobernanza promovidos a su interior. En el tema del desarrollo, Brasil mostró posturas disímolas y antagónicas a las gestadas en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de este organismo. La situación del desarrollo humano de Brasil hace prever que no se convertirá, a mediano plazo, en miembro pleno del CAD, lo cual no significa que no participe y ejerza una labor de liderazgo que busque cambios o la consecución de los objetivos que se había fijado y promovido hasta antes de manifestar su interés de unirse a la OCDE. En este sentido, este artículo analiza el papel y la narrativa de Brasil en el tema de la cooperación al desarrollo, así como los retos y oportunidades que esto implicaría para este país y su política de cooperación en el marco de su presencia en el CAD a partir del eventual ingreso a la OCDE. Se examina la naturaleza del propio CAD; el debate en torno a los donantes de cooperación que no son miembros de dicho comité; la narrativa empleada por Brasil en el pasado reciente sobre el tema de desarrollo y de su papel como importante actor de la Cooperación Sur-Sur (CSS); su posicionamiento frente a las posturas del CAD/OCDE en la materia y la prospectiva de su eventual actuar en el CAD. Se concluye que la transición de país invitado a miembro OCDE no-CAD representa una oportunidad para que Brasil reimpulse, al interior del CAD, la agenda ya promovida por los países que tienen esta condición y que se ha visto menguada por la reticencia de los países desarrollados para tratar estos temas.

Palabras clave: Brasil; OCDE; CAD; desarrollo; CSS.

A PRESENÇA DO BRASIL NO COMITÊ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO: NARRATIVAS, REALIDADES E DESAFIOS

O governo brasileiro promove a adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) coloquial e sarcasticamente chamada de Clube dos Ricos. A adesão a este organismo implica identificação, aproximação ou consentimento a certos preceitos e mecanismos de governança promovidos dentro dele. Na questão do desenvolvimento, o Brasil apresentou posturas dissímiles e antagônicas às estabelecidas no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). A situação de desenvolvimento humano do Brasil sugere que não se tornará, a médio prazo, um membro pleno do CAD, o que não significa que não participe e exerça liderança para procurar mudanças ou a realização dos objetivos que foram estabelecidos e promovidos até o início do procedimento da adesão. Nesse sentido, este artigo discute o papel e a narrativa do Brasil sobre a questão da cooperação para o desenvolvimento, bem como os desafios e oportunidades que isso implicaria para o Brasil e sua política de cooperação como parte de sua presença no CAD a partir da eventual entrada na OCDE. É examinada a natureza do próprio CAD; a discussão em torno aos doadores de cooperação que não são membros desse comitê; a narrativa utilizada pelo Brasil no passado recente sobre o tema do desenvolvimento e seu papel como ator importante

1. Maestro en estudios diplomáticos por el Instituto Matías Romero; doctor en derecho por la Universidad de Buenos Aires; y profesor-investigador tecnológico de Monterrey. *E-mail:* <carlos.cerda@tec.mx>. *Orcid:* <<http://orcid.org/0000-0001-6860-1943>>.

na Cooperação Sul-Sul; e o posicionamento contra as posições do CAD/OCDE sobre o tema e a perspectiva do seu eventual papel no CAD. Conclui-se que a transição do país convidado para membro não CAD da OCDE representa uma oportunidade para o Brasil impulsar de novo, dentro do CAD, a agenda já promovida por países que têm essa condição e que tem sido diminuída pela relutância dos países desenvolvidos em abordar essas questões.

Palavras-chave: Brasil; OCDE; CAD; desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul.

BRAZIL'S PRESENCE IN THE DEVELOPMENT AID COMMITTEE: NARRATIVES, REALITIES AND CHALLENGES

The Brazilian government promotes membership of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) colloquially and sarcastically called the Club of the Rich. Membership of this body implies identification, approximation or consent to certain precepts and governance mechanisms promoted within it. On the issue of development, Brazil showed dissimul and antagonistic stances to those set out in the Development Aid Committee (DAC). Brazil's human development situation suggests that it will not become, in the medium term, a fully member of the DAC, which does not mean that it does not participate and exercise leadership work that seeks change or the achievement of the objectives that had been set and promoted until the announce of having interest in joining OECD. This article discusses Brazil's role and narrative on the issue of development cooperation, as well as the challenges and opportunities for Brazil and its policy of cooperation as part of its presence in the CAD since eventual adhesion to OECD. It examines the nature of DAC itself; the discussion around cooperation donors that are not members of the committee; the narrative used by Brazil in the recent past on development and its role as an important actor in South-South Cooperation and the prospective of its eventual role in DAC. It is concluded that the transition of the invited country to a member of the OECD non-CAD represents an opportunity for Brazil to push again, within the CAD, the agenda already promoted by countries that have this condition and that has been diminished by the reluctance of developed countries to address these issues.

Keywords: Brazil; OECD; DAC; development; South-South Cooperation.

JEL: O19.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art11>

Data de envio do artigo: 15/1/2021. Data de aceite: 22/1/2021.

1 INTRODUCCIÓN

En el tema de la cooperación internacional para el desarrollo, Brasil es un actor de larga data. Sin embargo, cobró notoria importancia y visibilidad a principios de este siglo, sobre todo con la llegada del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Brasil, al igual que muchos Países de Renta Media (PRM), comparte una doble condición, de país receptor y emisor de cooperación, lo cual “posiblemente le da una mejor comprensión de las necesidades y limitaciones a las que se enfrentan los países en desarrollo como beneficiarios de la ayuda” (Cabral y Weinstock, 2010, p. 2).

Ciertamente se reconoce que Brasil es un importante proveedor de Cooperación Sur-Sur (CSS), con un enfoque particular en América Latina y

África, como también se ha considerado que estos esfuerzos para promover la CSS fueron diseñados para contrarrestar las posturas Norte-Sur que dominaban los foros convencionales (Muggah y Passarelli, 2012), lo que se corrobora con la narrativa que durante este periodo empleó el gobierno brasileño, aunado al hecho de su pertenencia al grupo Brics² que, como se ha señalado, los países que lo conforman ven a la OCDE como anatema (Davis, 2016).

No es el enfoque de este artículo abordar el seguimiento del proceso de adhesión de Brasil a la OCDE, pero sí se debe mencionarse la existencia de un vínculo que se remonta a un par de décadas atrás: la cooperación entre Brasil y la OCDE tienen sus inicios en la década de 1990, cuando la organización puso en marcha su compromiso con cuatro países latinoamericanos (los otros tres eran Argentina, Chile y México). Brasil se unió en 1996 a su primer Comité de la OCDE, el del Acero y, un año después, se convirtió en miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE. En 2007, el consejo solicitó al secretario general que reforzara la cooperación de la OCDE con Brasil, China, la India, Indonesia y Sudáfrica mediante programas de participación reforzada con miras a la posible adhesión (OECD, 2007). Estos países fueron entonces considerados sus “socios clave”. Cambios ideológicos en el liderazgo gubernamental de Brasil trajo consigo un mayor acercamiento a la OCDE con la consecuente solicitud de ingreso al organismo en mayo de 2017,³ fue así que Brasil se convirtió en el primer, y hasta la fecha, único socio clave en solicitar la membresía. Para esta organización, desde la solicitud de adhesión, la cooperación ha crecido constantemente y hoy es “el socio clave más comprometido de la organización” (OECD, 2018, p. 4) y también es el que se ha adherido a más instrumentos de la OCDE (OECD, 2018).

Con todo, se ha afirmado que “la decisión de Brasil de convertirse en miembro de OCDE podría aparecer, en términos simbólicos, como la señal más evidente de un proyecto internacional dirigido a la aceptación de los mecanismos de gobernanza mundial promovidos por los países desarrollados” (Mello, 2020) y, en algún momento, el secretario de asuntos internacionales del Ministerio de Hacienda reconoció que hay quienes todavía ven a la organización como un “club de los ricos” de la Guerra Fría, identificando la posible adhesión del Brasil como “entreguismo” y como una forma de limitar la autonomía del país en la implementación de políticas públicas”, pero que, sin duda, “las ganancias asociadas con nuestra membresía superan con creces los costos” (Estevão, 2017).

La eventual adhesión a la OCDE no puede dejar de tener en cuenta las consecuencias para la agenda de política exterior brasileña puede causar (Gomes,

2. Integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

3. Actualmente, el Consejo de la OCDE está evaluando formalmente las candidaturas de seis posibles miembros: Brasil, Argentina, Perú, Rumania, Croacia y Bulgaria.

2018). En este sentido, Ernesto Araújo, actual ministro de Relaciones Exteriores, ha declarado que la entrada en la OCDE no es un objetivo en sí mismo, sino que se deriva de una agenda nacional e internacional, de una estrategia para la reconstrucción nacional y la inserción en el mundo. “Creemos que, con todos los países miembros actuales de la OCDE y con aquellos en el proceso de adhesión, compartimos no sólo profundos intereses, sino valores muy profundos, estos valores de la democracia liberal, de la sociedad abierta, de la prosperidad basada en la democracia” (Araújo, 2020). ¿Estos valores también incluyen la visión de Brasil sobre el desarrollo? ¿Comparte Brasil las posiciones que en el tema de ayuda y cooperación para el desarrollo se gestan en la OCDE y particularmente es su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)?⁴ Si bien ya se le considera invitado y participa en algunos sub comités, ante el ingreso oficial ¿Cuál va ser la postura de Brasil en el CAD?

Brasil mantuvo una narrativa contestataria respecto de las posturas del CAD que, si bien se ha ido atenuando a partir del cambio ideológico del gobierno, genera la interrogante sobre si dicha postura se abandonará completamente endosando cada uno de los términos adoptados al interior del CAD. Si bien se ha argumentado que “la Cooperación Sur-Sur brasileña es en realidad compatible con algunos de los valores y principios defendidos por el CAD” (Abdenur, 2014, p. 1883) y se ha llegado a la conclusión de que estos donantes [que no pertenecen al comité] no son tan diferentes de los donantes del CAD con respecto a sus motivos de ayuda (Semrau y Thiele, 2017).

En este artículo se sostiene que un eventual ingreso de Brasil a la OCDE conlleva la transición de país invitado a miembro OCDE no-CAD, lo que representa una oportunidad para que Brasil reimpulse, al interior del CAD, la agenda ya promovida por los países que tienen esta condición y que se ha visto menguada por la reticencia de los países desarrollados para tratar estos temas entre los cuales se encuentran la condición de los PRM frente a la ayuda al desarrollo; el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; la graduación; o la apertura al debate de estas cuestiones.

En este sentido, primeramente, se presenta un apartado sobre el propio CAD; seguido de uno que aborda cuestiones debatidas en torno a los donantes que no son miembros del CAD. Un tercer apartado se refiere a la narrativa empleada por Brasil en el pasado reciente, pero sobre todo a partir de su emergencia como actor muy visible de la CSS y su posicionamiento frente a las posturas del CAD/OCDE

4. En la literatura oficial de la OECD (2016b) el principal objetivo del CAD es promover la cooperación para el desarrollo, así como otras políticas que contribuyan al desarrollo sostenible a nivel internacional. El comité hace seguimiento de los flujos de financiación al desarrollo, examina y ofrece directrices sobre las políticas de cooperación para el desarrollo, fomenta el intercambio de buenas prácticas y contribuye a configurar la arquitectura global en esta materia.

para, finalmente, tratar lo relativo a lo que podría ser su actuar en el CAD ante el eventual ingreso a la OCDE.

2 EL POLÉMICO CAD

El CAD no es un comité más de la OCDE, posee varios rasgos distintivos y diferenciadores que van desde su membresía hasta el impacto de las decisiones que se toman en su interior. Este comité, entre otras cosas, ha definido qué es la ayuda oficial al desarrollo y quién es susceptible de recibirla. Oficialmente, el mandato del CAD “es promover la cooperación al desarrollo y otras políticas que contribuyan al desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico favorable a los pobres, la reducción de la pobreza, el mejoramiento del nivel de vida en los países en desarrollo y a un futuro en el que ningún país dependa de la ayuda. En el cumplimiento de su mandato, el CAD ha reconocido durante mucho tiempo las transformaciones del mundo y la necesidad de adaptarse” (OECD, 2016a). En documento aparte, la OCDE afirma que “el CAD ha alcanzado un prestigio internacional por su objetividad, neutralidad y trabajo de calidad. El mismo documento aclara que el CAD no es un club exclusivo” (OECD, 2016b). Estas melodiosas afirmaciones distan mucho de ser compartida por todos los actores de la cooperación. Es un hecho que su papel no le ha dado buena fama, pero así como tiene muchos detractores, cuenta con reacios defensores.

El CAD tiene como antecedente inmediato el Grupo de Asistencia para el Desarrollo (GAD) que se estableció en el seno de la Organización para la Cooperación Económica Europea (organismo creado, en 1948, para administrar los recursos del Plan para la Recuperación de Europa también conocido como Plan Marshall y que, a su vez, fue el predecesor de la OCDE). Operaba como un foro de consultas entre los donantes de ayuda a países en desarrollo. En este contexto y, de conformidad con la Resolución Ministerial OCDE (60) 13, de 23 de julio de 1960, el GAD, a partir de la creación de la OCDE, se constituiría como el CAD que sesionó por vez primera el 5 de octubre de 1961 (Führer, 1996).

Su creación misma fue objeto de polémica dado que su establecimiento coincidió con las negociaciones que sobre el tema de desarrollo se celebraban en la Asamblea General de Naciones Unidas y que condujeron a la aprobación de diversas resoluciones entre las que destaca la 1515 (XV) denominada *Acción Concertada en Pro del Desarrollo Económico de los Países Económicamente Poco Desarrollados* del 15 de diciembre de 1960. De hecho, el entonces secretario general de la organización, Dag Hammarskjöld, se inconformó por la creación de ese punto focal para la política internacional de desarrollo pues consideraba que estaría encabezada (como realmente sucedió) por Estados Unidos y otras potencias occidentales (Jones, 2020). Para el secretario general “el CAD de la OCDE era

una amenaza para las propias Naciones Unidas” (Jones, 2020). La reacción fue la aprobación del primero de los cuatro Decenios de Naciones Unidas para el Desarrollo en diciembre de 1961.

Son numerosas y muy diversas las ópticas desde las cuales se percibe al CAD. Se dice que actúa como foro para que los miembros de la selecta OCDE discutan sobre reducción de la pobreza, la ayuda y el desarrollo y que “es un poderoso nodo dentro de la arquitectura de desarrollo” (Mawdsley, 2010, p. 361). También que influye en las políticas y prácticas de sus miembros en relación con los países en desarrollo (Eyben, 2012). Asimismo, que genera reglas prominentes que se pueden considerar derecho blando (*soft law*) (Kim y Lightfoot, 2011, p. 713). El CAD también ha acordado recomendaciones significativas en dos esferas clave: en lo relativo a los términos y la ayuda atada; ha divulgado a lo largo de los años mucha orientación sobre las buenas prácticas y; ha impulsado la Declaración de París de 2005, es decir, un conjunto de compromisos sobre la eficacia de la ayuda (Manning, 2006).

Con el tiempo, el CAD se convirtió en el malo de la película y un espacio muy renuente a que la toma de decisiones en esta materia fuera compartida con otros actores. “Durante gran parte de la vida del CAD, muchos funcionarios y consultores de agencias de ayuda oficiales, y mucho menos los beneficiarios de ayuda, sabían poco sobre lo que estaba sucediendo a puerta cerrada en París” (Eyben, 2012, p. 79), soslayando que es sólo uno de los muchos actores, lo cual le fue socavando su autoridad. Este escenario produjo que los miembros del CAD fueran perdiendo su condición preeminente en definir el desarrollo y cómo lograrlo (Eyben, 2012, p. 78), así como “cualquier autoridad que pudiera haber tenido para liderar la coordinación de acuerdos institucionales para la cooperación al desarrollo, lo que a su vez se tradujo en que se debilitara su posición negociadora” (Woods, 2008, p. 1206), lo cual se conjugó con el hecho de que estuvieran emergiendo, reapareciendo o cobrando notoriedad como donantes importantes países no pertenecientes al CAD o a la misma OCDE que, además, en muchos de los casos, no suscribían la orientación del CAD.

La premisa era terminante y, en principio, la disposición a entablar un diálogo debía ser visto como un paso positivo en el camino hacia la integración de los donantes emergentes en la establecida comunidad donante (Schläger, 2007), pero esto se hizo de impasible forma tibia con la emisión de un posicionamiento fechado el 6 de abril de 2011 relativo a la “bienvenida a los nuevos socios en la Cooperación Internacional para el Desarrollo”.

Frente al hecho de que “ha sido difícil para el CAD llevar el ritmo de las crecientes expectativas de inclusión” (Eyben, 2012, p. 84) e incluso la existencia de voces dentro de los donantes tradicionales que plantean dudas sobre la “capacidad

del CAD” (Kim y Lightfoot, 2011, p. 714), llegó un momento en que el reto del CAD era seguir siendo un espacio creíble de política de desarrollo (Eyben, 2012). En este contexto, en febrero de 2016, el CAD acordó crear un grupo de alto nivel para evaluar y proponer cambios en la estructura y funcionamiento del comité, de tal manera que pudiera adaptarse a la diversidad en el mundo actual y “superar la imagen de club de los ricos” (como lo señaló el representante de Francia). Se indicó que este panel debería estar compuesto por países miembros y no miembros del CAD. Fue también la opinión de varios países de que “los principales nuevo donantes” deberían ser escuchados en este grupo de evaluación. El entonces presidente del CAD, el diplomático noruego Eric Solheim, declaró que el comité debería tratar de reformarse y abrirse a nuevos actores para ser más relevante y que esto implicaba involucrar incluso a representantes de Naciones Unidas.⁵

Fue así que se acordó formular propuestas y recomendaciones para mejorar su inclusión, representatividad y maximizar su pertinencia e impacto a fin de apoyar mejor los esfuerzos de desarrollo sostenible establecidos por las Naciones Unidas. Se pretendía obtener opciones para el futuro del CAD en un contexto internacional que tomara en cuenta los cambios fundamentales desde su creación y en el que las Naciones Unidas y sus Estados miembros desempeñaran un papel destacado. El grupo estaría compuesto aproximadamente de entre 8 y 10 personas teniendo debidamente en cuenta la representación equilibrada, es decir, los miembros del panel deberían tener experiencia al más alto nivel en el desarrollo internacional, se debería incluir a nacionales de los miembros del CAD, a otros miembros de la OCDE, a países no pertenecientes a la OCDE, incluidos, entre otros, los que tuvieran importantes actividades de CSS, y a los de altos niveles de dependencia de la ayuda, así como a las organizaciones internacionales clave (OECD, 2016b).

El Grupo de Trabajo constituido fue liderado por la expresidenta de Irlanda y ex Alta Comisionada de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Mary Robinson, quien en el reporte final señala que si bien “el CAD desempeña un papel fundamental en la definición de la ayuda bilateral y la configuración de la práctica de los donantes, pero para seguir siendo influyente, debe incorporar activamente a sus asociados para el desarrollo a su labor y compartir los resultados de su trabajo de manera proactiva con la comunidad de desarrollo sostenible en general” (OECD, 2017c). Reconoce el reporte que el CAD sigue siendo visto por muchos como un club exclusivo de donantes tradicionales. También estableció que el comité debe ser un líder “sirviente” en sintonía con el mundo circundante, abierto a nuevas ideas y listo para liderar entre compañeros, pero no dominar. Señala concluyente que el desarrollo con forma más inclusiva conducirá

5. Disponible en: <<https://bitly.com/c0v4N>>.

inevitablemente a nuevos enfoques, tanto al complementar como a desafiar los valores y normas existentes del CAD (OECD, 2017c).

Se emitieron tres grupos de recomendaciones, dentro de las cuales, la 2 establece que “El CAD debería ser más inclusivo con otros asociados para el desarrollo en su labor e intensificar su alcance y diálogo con otros asociados para el desarrollo con el fin de eficacia y lograr resultados” (OECD, 2017c). En este sentido, el reporte también señala que el CAD debe seguir trabajando para incluir en su labor a los actores no pertenecientes al CAD; para comunicar su trabajo y comprometerse eficazmente con los principales actores mundiales en el tema del desarrollo (OECD, 2017c).

La cuestión no es sencilla de resolver puesto que hay resistencias a la inclusión al interior del CAD como también prevalece una significativa tendencia de actores del desarrollo que no concuerdan ni simpatizan con los lineamientos establecidos por el CAD, aún más, Kragelund (2008, p. 712) sostiene que la pertenencia al CAD afecta temas centrales del desarrollo, pero también de la democracia y la economía de mercado, ya que el CAD no es sólo el club de los países ricos, sino también una comunidad de valores “compartidos”. La imagen del CAD permanece inmóvil. La percepción que se tiene de él no ha experimentado cambios relevantes, sigue siendo el grupo de élite que pretende fijar posturas compactas en el tema del desarrollo sin dar apertura a otras voces que han buscado espacios alternos con mayor pluralidad y legitimidad como podría ser el Foro de Cooperación para el Desarrollo creado en el seno del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 2005 con tareas análogas como examinar las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, las estrategias, las políticas y la financiación, promover el aumento de la coherencia entre las actividades de desarrollo de los diferentes asociados para el desarrollo y fortalecer los vínculos entre la labor normativa y la labor operacional de las Naciones Unidas.

3 LOS DONANTES NO-CAD

Como ya se mencionó, el escenario de la cooperación internacional para el desarrollo cambió notoriamente en la medida que cobraron relevancia los denominados nuevos donantes o donantes emergentes, cuyo nombre no es exacto porque muchos son actores desde finalizada la Segunda Guerra Mundial o en el periodo de descolonización, por lo tanto, se puede hablar de reaparición o de que han cobrado notoriedad. Esto se debe, por un lado, a la ampliación de la Unión Europea y, por otra, a un aumento en los últimos años en la CSS entre potencias en ascenso y los países en desarrollo. “El auge de los donantes emergentes puede considerarse el reflejo de un nuevo autoequilibrado sistema de gobernanza global en el que el aumento de potencias como Brasil, China e India están entrando en el

escenario mundial como influyentes actores” (Schläger, 2007, p. 2). Ante la falta de consenso, incluso para nombrarlos, se les ha asignado también la nomenclatura de donantes no-CAD, que según Richard Manning (2006, p. 372) es más precisa, pero también pedante.⁶

El mismo Manning en su muy referido artículo *¿Los ‘donantes emergentes’ cambiarán el rostro de la cooperación internacional?* clasifica a estos donantes en cuatro grupos principales: el primero es el grupo de miembros de la OCDE que no son miembros del CAD – países como Turquía, Corea, México y varios países europeos.⁷ Casi todos estos con planes ambiciosos para ampliar su ayuda; el segundo grupo, el de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea que no son miembros de la OCDE; un tercer grupo es el de los países de Oriente Medio y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (Opep). Estos donantes forman un grupo bastante cohesionada, del que los miembros del CAD podrían aprender términos de armonización y; el cuarto grupo es el más dispar y tema del mayor interés: los donantes no pertenecientes a la OCDE que proporcionan ayuda, pero quedan fuera del segundo y tercer grupos identificados anteriormente (Manning, 2006, p. 273-274). Justo en este grupo misceláneo se ha ubicado a Brasil, bien como país unitario o como parte del grupo Brics.

En su momento se señaló que la creciente importancia de los países donantes que operan fuera del CAD desafía la existente arquitectura de la ayuda internacional y que estos donantes no están dispuestos a adherirse a las normas y procedimientos del enfoque CAD, siguiendo más bien sus propias estrategias (Kim y Lightfoot, 2011; Semrau y Thiele, 2017). Estos países esencialmente cuestionan si el marco normativo establecido por el dominante occidental CAD es una herramienta eficaz para dirigir el sistema de ayuda internacional “cada vez más plural” (Kim y Lightfoot, 2011, p. 712), por otra parte, algunos de ellos están interesados en colaborar y acercarse a la comunidad del CAD. Otros, especialmente algunos de la cuarta categoría de Manning, son muy cautelosos a la hora de alinearse con el *mainstream*. Algunos no desean circunscribir sus políticas de ayuda al desarrollo dentro de las restricciones del CAD; mientras que otros rechazan abiertamente las políticas altamente desacreditadas y prácticas de la comunidad de ayuda dominada por Occidente (Mawdsley, 2010, p. 362-363).

A menudo, la división Norte-Sur ha sido una herramienta explicativa central para dar cuenta de la expansión de formas de cooperación más allá de

6. Para Brasil como entidad unitaria, el título de “nuevo donante” o “donante emergente” le es impreciso e incómodo, pues tiene como referencia la ayuda internacional del CAD/OCDE. De hecho, Brasil parece rechazar los conceptos de donantes y receptores, en lo que se refiere a la cooperación: “El gobierno brasileño entiende que la cooperación para el desarrollo no se resume en la interacción entre donantes y receptores: la entendemos como el intercambio entre semejantes, con mutuos beneficios y responsabilidades” (Ipea y ABC, 2010, p. 7).

7. De la aparición del artículo de Manning en 2006 a finales de 2020, se han incorporado al CAD de la OCDE, Corea del Sur, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia.

la composición del CAD. Esto ha llevado a la construcción del llamado modelo del Sur como el arquetipo de cooperación al desarrollo procedente de países no pertenecientes al CAD (Lauria y Fumagalli, 2019). Su creciente influencia en el Sur global ha planteado desafíos y oportunidades para los donantes tradicionales del CAD, así como para las instituciones y regímenes de ayuda internacional (Kim y Lightfoot, 2011). En este contexto, los países Brics son generalmente reconocidos como líderes del modelo sur donde China, India y Brasil aparecen como países muy activos en la CSS durante un período más largo y con un rechazo explícito de los principios relacionados con el CAD (Lauria y Fumagalli, 2019).

En lo que se refiere a los países Brics (como otros) a menudo rechazan la dicotomía donante-receptor y el léxico de donantes nuevos y antiguos incorporados en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. Desde mediados de la década de 1950, los países del sur se han mostrado reacios a reproducir las jerarquías tradicionales de donante-cliente y enfatizan repetidamente la importancia de la no condicionalidad (Muggah y Passarelli, 2012). Se puede decir que el enfoque Brics difiere del de los donantes tradicionales (miembros del CAD de la OCDE) de tres maneras significativas: “en primer lugar, la participación de los Brics se basa en la idea de beneficios mutuos; en segundo lugar, tienden a ofrecer financiamiento no en efectivo sin ningún tipo de condiciones políticas y; tienden a centrarse en la microsostenibilidad de proyectos individuales mientras que los donantes tradicionales se preocupan más por la sostenibilidad de la deuda a largo plazo” (Stuenkel, 2015, p. 113).

El espíritu de la cooperación de la mayoría de estos actores no pertenecientes al CAD sienta sus raíces en los Principios de Bandung desarrollados en el apogeo del Movimiento de los Países No Alineados. Los donantes emergentes caracterizan sus políticas de cooperación para el desarrollo bajo las premisas de que no imponen condiciones y no está atada; enmarcando estas relaciones en términos cooperativos y colaborativos. Los donantes emergentes también afirman que no interfieren en la política interna de los estados receptores, ya que eso violaría las normas de la soberanía del Estado y que los proyectos que apoyan son impulsados y emergen de los planes gubernamentales de los estados receptores (Paczyńska, 2020; Chahoud, 2008).

Igualmente, que se basan en un enfoque más holístico que las políticas clásicas de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD); que la mayoría de ellos aceptan el Programa de Efectividad en la Ayuda como países receptores, pero no lo ven como un marco de referencia para sus propias actividades bilaterales de cooperación al desarrollo; reconocen que ha habido importantes pasos para el diálogo entre los proveedores tradicionales del CAD y los proveedores no pertenecientes al CAD sobre entendimientos más transparentes y cooperación

para el desarrollo, sobre todo en el Proceso de Heiligendamm, pero consideran que esa interacción podría fortalecerse aún más en el Foro sobre Cooperación al Desarrollo (FCD) (Chahoud, 2008). Es de resaltar que estos actores se refieren a este foro cuando se trata de crear sinergias y la convergencia de esfuerzos en el ámbito multilateral. Los Brics han confirmado su compromiso dentro del FCD y lo reconocen como un lugar preferible para fortalecer y modernizar la CSS (Assunção y Esteves, 2014).

No obstante, como han constatado los estudios de asistencia para el desarrollo, la retórica de los donantes emergentes “enmascara los fundamentos más complejos para la provisión de ayuda y las modalidades de ejecución del programa de asistencia. También enmascara la diversidad de las políticas y objetivos estratégicos de los donantes emergentes, intereses económicos, y las filosofías y prioridades en la prestación de asistencia” (Paczyńska, 2020, p. 9). Con todo, ante la presencia de estos actores, se ha señalado que el CAD no debería aspirar a ser un cártel de donantes y que los donantes emergentes deberían demostrar que son capaces de cambiar la estructura internacional de los donantes, fieles a la noción de que “La competencia es buena para los negocios” (Schläger, 2007, p. 10).

4 RETÓRICA Y ACCIÓN DE BRASIL EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Durante los primeros lustros de este siglo, la narrativa de la cooperación brasileña se caracterizó por distanciarse de los términos y normas adoptados por el CAD. El cambio en la tónica ideológica del gobierno, a partir de 2016, atenuó el discurso, lo cual, no necesariamente implica que se haya abandonado. Sin embargo, emerge como una cuestión que debe revisarse frente a un eventual ingreso a la OCDE, primero, porque la membresía en cualquier organismo internacional conlleva el acuerdo con sus objetivos y, sobre todo, cuando esta organización gusta de predicar que sus miembros comparten valores.

Parte de la incomodidad de Brasil para alinearse con los miembros del CAD reside en la resistencia a ser encasillado en categorías asociadas con la ayuda del Norte (Abdenur, 2014). Fundamentalmente, Brasil rechaza los términos “ayuda”, “donante” y “receptor” tradicionalmente asociados con los países del CAD/OCDE para describir sus actividades de desarrollo en el extranjero pues prefiere describir esas actividades como “cooperación” y se trata a sí mismo y a otras entidades involucradas en ellas como “socios” (Souza, 2013). No se considera ni un donante ni un receptor, y mucho menos nuevo, “establecido” o antiguo, evitando el lenguaje de la OCDE, prefiere en cambio conceptos como el de “solidaridad” (Muggah y Passarelli, 2012), adopta también el concepto de “asociación para el desarrollo” que condensa la idea de una cooperación de doble dirección, lo que implica compartir esfuerzos y beneficios y también se le ha

caracterizado como un mecanismo de “diplomacia solidaria” (Pino, 2010b, p. 3). Asimismo, Brasil no concuerda con la distribución de la carga del financiamiento del desarrollo mundial, lo que se manifiesta sobre todo en las discusiones sobre el Principio de Responsabilidades, pero Compartidas (CBDR, acrónimo inglés de Common but Differentiated Responsibilities), y también en la graduación de los países receptores. También es un hecho que Brasil no ha considerado al CAD/OCDE como el foro ideal para debatir la cooperación para el desarrollo. Altos funcionarios brasileños consideran que el FCD es un foro de alto nivel con legitimidad y condiciones políticas para discutir la cooperación al desarrollo (Aoki, 2012).

A finales de los años 1970, en el contexto del Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Cooperación Técnica de Buenos Aires entre Países en Desarrollo (1978), la cooperación para el desarrollo Sur-Sur cobró protagonismo en el discurso diplomático y la política exterior brasileña (Souza, 2013). Según John de Sousa (2010, p. 3), la CSS sigue siendo un elemento crucial en la política exterior brasileña y se reconoce que ha contribuido cada vez más a los esfuerzos internacionales para financiar el desarrollo sostenible. Debido a sus determinantes características que incluyen la flexibilidad, el énfasis en la creación de capacidad, un enfoque participativo y horizontal, la apropiación local y sin condicionalidades. La CSS es una modalidad única de cooperación al desarrollo, en particular a la luz del hecho de que es la única modalidad en la que sus principios fundamentales fueron aprobados por una conferencia, cuyo resultado fue la Declaración de Nairobi, adoptada por la Resolución nº 64/222 de la Asamblea General (Cozendey, 2015).

Innegablemente, Brasil ha construido una imagen positiva de “socio del Sur” (Aoki, 2012, p. 532) y en sus observaciones oficiales a la OCDE, los representantes brasileños han sostenido que, a su juicio, “la CSS no puede asociarse con los flujos tradicionales de asistencia para el desarrollo, ya que no se basa necesariamente en el suministro de recursos financieros. Sostienen que el indicador de mayor éxito para evaluar la CSS es el salto cualitativo que se puede medir en términos de capital humano expandido, fortalecimiento institucional y producción productiva” (Aoki, 2012, p. 526). Adicionalmente, Brasil ha considerado que la CSS es la manifestación de un acto soberano de solidaridad que no debía someterse a las reglas destinadas a países donantes en el ámbito de la ayuda Norte-Sur, como la Declaración de París (Pino, 2010b).

Los principios de la Declaración de París constituyeron rápidamente “la norma general para la cooperación al desarrollo del siglo XXI” (Brown, 2020, p. 1231), pero en este proceso, los donantes emergentes fueron muy reacios a

participar.⁸ La renuencia (y la negativa rotunda) de Brasil (junto con China e India) a involucrarse en el debate de la eficacia de la cooperación se basó en la visión de que la OCDE manifiesta un sesgo inherente que favorece a los miembros del CAD/OCDE vistos como empeñados en aplicar sus principios y modalidades de ayuda en todo el mundo, sin reconocer la creciente madurez de países en desarrollo; en los muchos principios y prácticas del CAD/OCDE que consideran incompatibles con los principios y prácticas subyacentes de la CSS que promueve la solidaridad y el intercambio de desarrollo más que la prestación de asistencia financiera y; en el relativamente estrecho programa de eficacia de la ayuda del CAD/OCDE visto como insuficiente para abordar las cuestiones emergentes en un más amplio contexto de la cooperación para el desarrollo (Abdel-Malek, 2015, p. 181).

Frente a este escenario, la OCDE comenzó a atenuar su postura y “la Agenda de Acción de Accra” expresó la necesidad de incluir una gama más amplia de actores, los fondos mundiales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad, pero no dejó de señalar que, a su criterio, el crecimiento de estos actores aumentaría la fragmentación de la ayuda y complicaría aún más la coordinación, por lo tanto, exhortaba a utilizar “los principios de la Declaración de París como punto de referencia para proporcionar cooperación para el desarrollo” (OECD, 2008, p. 17-18). En la secuencia de este debate, de París y Accra, se celebró el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (Corea del Sur).

Brasil decidió estar presente en Busan para compartir sus puntos de vista, y reconoció los esfuerzos de la OCDE para crear un programa de ayuda para mejorar el impacto. Brasil estaba dispuesto a discutir propuestas de acciones conjuntas, pero las iniciativas de Busan debían comprometerse a “una base voluntaria” para facilitar la conciliación de estrategias convergentes bajo el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” (Abdel-Malek, 2015, p. 182).

China y la India prepararon una propuesta para un cambio en el borrador del documento final de Busan como condición para participar en negociaciones. La propuesta señalaba que los principios, compromisos y acciones acordados serían solo una referencia para los socios del Sur. Brasil anunció su apoyo a la propuesta y el respaldo al documento si éste fuera modificado en los términos de la iniciativa sino-india (Abdel-Malek, 2015, p. 184). La enmienda propuesta era la cuestión más controvertida de todas las negociaciones, pero se consiguió un acuerdo, de tal manera que el acta de Busan denominada Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo asienta en el punto 2 que la naturaleza, modalidades y responsabilidades que se aplican a la CSS difieren de las que se

8. Brasil suscribió la Declaración de París aclarando que lo hacía como receptor no como donante. Además, sobre la provisión de una ratificación que nunca llegó (Bracho, 2017, p. 10).

aplican a la cooperación Norte-Sur. Al mismo tiempo, todos reconocemos ser parte de una agenda del desarrollo en la cual participamos sobre la base de metas comunes y principios compartidos. En este contexto, recomendamos incrementar los esfuerzos para apoyar una cooperación eficaz, basada en las condiciones específicas de nuestros países. Los principios, compromisos y acciones acordadas en el documento final de Busan constituyen la referencia que podrá ser asumida voluntariamente por los socios de la Cooperación Sur-Sur (OECD, 2011). Para asegurar las firmas de los donantes emergentes, la redacción de la declaración desfasó algunos de los principios de París, entre otras concesiones, sin abandonarlos por completo. También como concesión al Brasil, la India y especialmente China, el documento final omitió algunos elementos clave básicos de cualquier acuerdo de este tipo, como incluir un calendario concreto, pero lo que es más importante, los objetivos y los indicadores medibles (Brown, 2020).

El documento de Busan estableció la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) como el órgano encargado del proceso e infundir mayor confianza al involucrar al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para compartir el patrocinio de esta iniciativa. La alianza tuvo su primera reunión de alto nivel en la Ciudad de México el 15 y 16 de abril de 2014. Ni China ni la India participaron en la reunión, en tanto que Brasil asistió, pero sin participar de forma activa y sólo a título de “observador”. Argentina y Brasil estaban muy interesados en la introducción del Principio de Responsabilidades, pero Compartidas en el comunicado final de México, pero como ya es costumbre, los donantes tradicionales estaban firmemente en contra e insistieron en la redacción sustituta acordada en Busan, es decir, los denominados “compromisos diferenciales”, Gerardo Bracho (2017)⁹ señala que este concepto que todavía figuraba (mencionado sólo una vez) en el primer párrafo del cuarto borrador del comunicado, pero que “las cosas dieron un giro extraño” pues los países latinoamericanos declararon preferir no mencionar nada en todos los sustitutos de Busan pues creyeron que el principio, al ser apoyado abiertamente por la Secretaría de las Naciones Unidas, prevalecería en las negociaciones del debate post 2015. Este cambio de postura fue recibido gratamente por los donantes tradicionales. Al final, la estrategia latinoamericana fue equivocada ya que, bajo la fuerte presión de los donantes, la Secretaría de las Naciones Unidas retiró el apoyo al principio (Bracho, 2017, p. 23-24). Ante esto, Brasil se retiró de la AGCED y, conociendo su postura, tampoco hubo intentos posteriores de involucrarle. Los miembros de la AGCED se reunieron de nuevo en 2016, en Nairobi. Otra vez China y la India no enviaron representantes, pero esta vez no asistió Brasil, destacando la falta de aceptación entre los principales proveedores de CSS.

9. El autor agradece a Gerardo Bracho la entrevista concedida (16 de diciembre de 2020) para discutir éste y otros tópicos del artículo.

Aunque en un momento Brasil trazó un enfoque que se desviaba un poco de ciertos principios de la OCDE, esto nunca fue motivo de preocupación de los donantes occidentales que ven con recelo la de China, considerada también como una potencia rival y caracterizando su cooperación como fundamentalmente “mala” (Muggah y Passarelli, 2012, p. 6). Hay coincidencia en que la cooperación brasileña es una herramienta de política exterior (Cabral, Russo y Weinstock, 2014; Semrau y Thiele, 2017) y que, como instrumento de política exterior, se ocupa más de obtener ganancias rápidas y fortalecer las relaciones bilaterales (con los gobiernos de los países receptores), y menos de las evaluaciones de resultados, coordinación entre donantes o, de compromisos con actores no estatales (Cabral, Russo y Weinstock, 2014, p. 196). También se ha enfatizado que la cooperación brasileña para el desarrollo tiene como objetivo consolidar el papel del país como líder de América del Sur, al tiempo que aumenta su influencia en las organizaciones internacionales (Lauria y Fumagalli, 2019) o que guarda relación con la búsqueda de apoyos para que Brasil ocupe eventualmente un puesto permanente en el Consejo de Seguridad (Pino, 2010b).

Brasil concibe que los países en desarrollo deben asumir la responsabilidad de proponer nuevos caminos de cooperación internacional, en los que los principios de solidaridad y satisfacción de las necesidades reales de estos países, sin condicionalidades, sean la principal referencia para la movilización de recursos físicos, humanos, técnicos y tecnológicos a escala mundial (Ipea y ABC, 2014). El modelo brasileño de cooperación para el desarrollo se define en parte por su transferencia de bienes intangibles, sus diversos instrumentos y canales de ejecución, las áreas de concentración y la externalización de las mejores prácticas nacionales. No es un donador neto de capitales,¹⁰ no tiene una política de cooperación internacional con un marco legal establecido y la cooperación no es una prioridad en términos de presupuesto (Barrios, 2020). Brasil utiliza una amplia gama de canales para cooperación, incluidas las organizaciones multilaterales y los acuerdos para cooperación trilateral o triangular con los países de la OCDE (Souza, 2013). La cooperación brasileña todavía se enfrenta a una considerable fragmentación institucional y a la falta de planificación central y coordinación en su ejecución (Cabral y Weinstock, 2010; Muggah y Passarelli, 2012; Souza, 2013).

Aunque la consideración de la cooperación brasileña como instrumento de política exterior y las referencias al desarrollo de los países socios como objetivo último sean habituales en el discurso oficial, la práctica revela la existencia de

10. Brasil no otorga subvenciones y donaciones de dinero en efectivo, las erogaciones del Estado brasileño son identificados en los salarios de los servidores públicos y colaboradores, hospedajes y pasajes, cuotas a organizaciones internacionales y gastos administrativos, becas de estudio y capacitación que es un rasgo distintivo de la CSS (Barrios, 2020, p. 334).

otros intereses legítimos, no siempre manifestados en público (Pino, 2012, p. 202-203). Al final, la cooperación brasileña no es tan diferente, en los hechos, de la pregonada por el CAD lo cual plantea un escenario no tan radical en sus posturas como la retórica lo anunciaba.

5 LA PRESENCIA ACTUAL Y VIRTUAL DE BRASIL EN EL CAD

El CAD no invita espontáneamente a los países a que se adhieran. Al contrario, es el país interesado el que debe dirigir una carta a la OCDE expresando su interés en llegar a ser un miembro (en el caso de los países de la OCDE) o ser un asociado (en el caso de otros países). Anteriormente, la nomenclatura comprendía miembros y observadores. En la actualidad hay miembros, asociados, participantes, países OCDE no-DAC, observadores e invitados.¹¹

Los criterios de adhesión al CAD imponen que los países interesados cuenten con estrategias, políticas y marcos institucionales adecuados para la cooperación al desarrollo; realicen un esfuerzo aceptado para dar cooperación (por ejemplo, AOD/PIB – producto interior bruto – superior al 0.2% o un volumen de AOD superior a 100 millones de dólares estadounidenses) y que apliquen un sistema de seguimiento y evaluación de resultados (OECD, 2016b). Cuando se adhieren al CAD, los países miembros y los asociados se comprometen a cumplir ciertas obligaciones, entre las cuales se encuentran atender las recomendaciones del CAD (sobre la desvinculación de la ayuda y las condiciones de la misma), seguir las directrices estratégicas del CAD para establecer políticas propias, difundir estadísticas sobre cooperación al desarrollo (que algunos países no miembros del CAD ya hacen), participar en las reuniones del CAD y en al menos uno de los comités subsidiarios, así como aceptar la evaluación inter pares de sus programas de cooperación al desarrollo y evaluar, a su vez, programas de otros países (OECD, 2016b).

Asociados son los países que no son miembros de la OCDE, pero que quieren desempeñar un papel de liderazgo en la cooperación al desarrollo apoyando y contribuyendo a la labor del CAD. Los requisitos para pertenecer a esta categoría de países son tener establecidas políticas, estrategias y marcos institucionales

11. En la clasificación actual, el CAD tiene 30 miembros: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y la Unión Europea. No hay ningún país asociado; son países participantes Arabia Saudita, Azerbaiyán, Bulgaria, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Rumania; son considerados países invitados, Bangladesh, Brasil, Camboya, China, Costa Rica, Croacia, Filipinas, Ghana, India, Indonesia, Islas Salomón, Kazajistán, Malawi, Marruecos, Moldavia, Montenegro, Niger, Perú, Rusia, Ruanda, Samoa, São Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Tanzania y Ucrania; contemplan una categoría denominada miembros de la OCDE no-CAD donde se encuentran Chile, Colombia, Estonia, Israel, Letonia, Lituania, México y Turquía; son observadores el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial (OECD, 2019).

adecuados para orientar y apoyar las actividades de cooperación al desarrollo del país; una cantidad aceptable de entrega de AOD y; un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño (OECD, 2017a). Participantes son los países que no son miembros de la OCDE que desean contribuir a los debates sobre cuestiones clave de desarrollo y beneficiarse de las experiencias de los miembros del CAD. No hay condiciones específicas para convertirse en participante, solamente que la asociación debe servir a los intereses tanto del país de que se trate como del CAD y no debe afectar al funcionamiento eficiente del comité (OECD, 2017b).

Ha habido voces, sobre todo desde el ámbito académico, que reclaman la necesidad de que, en la medida que el país se viera como un importante actor en la cooperación para el desarrollo, Brasil participara en los foros de coordinación en el seno del CAD (Landau, 2008; Pino, 2010b) y, en este sentido, sí se ha dado la participación de Brasil, sobre todo en subcomités subsidiarios e incluso ha sido invitado a sesiones de nivel superior o alto nivel del comité.

Al inicio del proceso de adhesión, sin embargo, la cooperación y ayuda para el desarrollo es el área en la que persisten importantes divergencias conceptuales entre Brasil y la organización. Entre los elementos de divergencia se pueden mencionar: i) la resistencia de Brasil a una mayor influencia de la OCDE en los procesos internacionales como la Agenda 2030 y los debates sobre la financiación para el desarrollo, la legitimidad de las Naciones Unidas (y de organismos como Foro de Cooperación para el Desarrollo del Ecosoc) en la materia; ii) el énfasis del Brasil en el papel de los recursos oficiales (y la importancia de los compromisos de la AOD), en el financiamiento al desarrollo, en contrapunto a la labor del CAD sobre la movilización interna de recursos privados y financiación; iii) dudas sobre la compatibilidad entre las iniciativas del CAD (por ejemplo, “eficacia de la ayuda” y Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) y la cooperación internacional proporcionada por el Brasil, a la luz de los principios de CSS y sus desafíos de medición); y iv) dudas sobre posibles intereses secundarios en las iniciativas del CAD, en forma de distribución de costos de la ayuda internacional para el desarrollo (junto con los “donantes emergentes”), vaciamiento de compromisos internacionales de AOD y condicionamiento de prácticas de CSS (Godinho, 2018, p. 251-252).

El Canciller Ernesto Araújo (2020) ha declarado que Brasil “ha estado avanzando rápidamente en la convergencia con las normas de la OCDE, incluso antes de que seamos miembros de pleno derecho”, y al parecer esto ha implicado también cambios en las posturas sobre el CAD. La OCDE, por su parte, ha manifestado que “la colaboración con Brasil temas de cooperación internacional al desarrollo es de larga data y ha sido especialmente fructífero desde 2017” (OECD, 2018, p. 55).

La propia OCDE reporta sobre la participación de Brasil que “enriquece debates en la OCDE sobre la promoción del desarrollo de manera efectiva y sobre cuestiones relacionadas con la financiación del desarrollo”. Relata que Brasil y la OCDE han estado fortaleciendo los lazos en la promoción de cooperación efectiva para el desarrollo, por ejemplo, trabajando sobre cuestiones relacionadas con la cooperación triangular, la comprensión de diferentes formas de medir la cooperación al desarrollo y tópicos relativos al seguimiento y la evaluación. Corroborando también la asistencia regular al CAD (OECD, 2018, p. 57).

Desde 2018, Brasil ha sido observador en el Grupo de Trabajo sobre el TOSSD representado por la Agencia Brasileña de Cooperación, el Ipea y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Además, Brasil ha contribuido al desarrollo de un nuevo marco estadístico para medir el apoyo a los ODS. En particular, el Ipea probó la metodología TOSSD en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 13 (acción climática). En 2019, Brasil participó en reuniones de alto nivel de América Latina y el Caribe. En el marco de la iniciativa conjunta de la OCDE, Naciones Unidas Medio Ambiente y el Banco Mundial, el estudio de caso del Banco Nacional Brasileño de Desarrollo Económico y Social (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) denominado *Ampliación de la Infraestructura Compatible con la Cuestión Climática: perspectivas desde bancos del desarrollo nacional en Brasil y Sudáfrica* fue publicado en 2019. Asimismo, en abril de 2019, Brasil se adhirió al enfoque territorial de la OCDE-ODS, cuyo objetivo es promover el crecimiento de la productividad, la inclusión social y la estabilidad ambiental en las regiones, estableciéndose una colaboración especial con el estado de Paraná para emitir recomendaciones políticas particulares y un plan de acción (OECD, 2020, p. 55).

Hablando propiamente de Brasil en el CAD, de concretarse la pertenencia formal a la OCDE, mudará de invitado a miembro OCDE no-CAD que, en primera instancia, no implica diferencias de fondo, pero este nuevo rol le representa desafíos y oportunidades. En este grupo será la mayor economía, adicionalmente, cuenta con algunas ventajas comparativas en el escenario de la ayuda (Cabral y Weinstock, 2010). Si bien, en algún momento expresó su deseo de distanciarse de un proceso que consideraba dominado por una “visión rígida” del sistema internacional de desarrollo, en este nuevo papel puede contribuir a “flexibilizar” dicha visión.

Si bien Brasil ha defendido el FCD de Naciones Unidas como el espacio más legítimo a nivel internacional para discutir el tema de la cooperación para el desarrollo en contraposición a los foros liderados por el CAD/OCDE (Pino,

2010a; Sousa y Lea, 2010; Abdenur, 2014; Abdel-Malek, 2015),¹² podría jugar en las dos pistas y provocar sinergias. No son foros incompatibles, pero requiere un finísimo trabajo diplomático.¹³ Adicionalmente, como rememora el embajador Carlos Márcio Cozendey (2007, p. 24), México abandonó el G-77 cuando fue admitido en la organización, pero la Secretaría de la OCDE ha garantizado que no hay ningún requisito de adopción de una postura similar. “La cuestión no se vuelve simple porque trasciende la formal e incluye también elementos simbólicos y representativos” (Cozendey, 2007). Lo anterior está plenamente corroborado por el hecho de que Chile y Colombia (y eventualmente Costa Rica) continúan con su membresía en el G-77 y China, que es un importante punto focal para las discusiones sobre la CSS.

El papel que debe jugar Brasil en el CAD es desafiante, pero a la vez alentador. En referencia a la CSS, se ha señalado que “en cierta medida, el programa de CSS [grupo de tarea] dirigido por el CAD de la OCDE ha fracasado. Faltan las voces del Sur, desde Brasil y China hasta la India y Arabia Saudita. Pese a que representan más de la mitad de la AOD del Sur, no están presentes en el comité de dirección (...), por supuesto, las razones de su ausencia son en parte estratégicas y parcialmente ideológicas” (Assunção y Esteves, 2014, p. 9). La actuación de Brasil puede fundarse a partir de lo establecido en el documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en marzo de 2019, en el cual se reconoció “la importancia, las diferencias históricas y las particularidades de la Cooperación Sur-Sur” (Naciones Unidas, 2019), asentándose que no sustituye a la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa y señalándose que “se están produciendo cambios significativos en las relaciones políticas y económicas internacionales, que crean condiciones propicias para promover la Cooperación Sur-Sur” (Naciones Unidas, 2019). En el documento también se exhorta a los Estados miembros a que recurran más a la cooperación triangular porque se considera que ofrece un enfoque adaptable y flexible respecto a la evolución de los problemas relacionados con el desarrollo, se basa en los puntos fuertes complementarios de los distintos agentes para encontrar soluciones a esos problemas que sean innovadoras, eficaces en función de los costos, modulables y adaptadas al contexto específico, y puede surgir de la combinación de la CSS y Norte-Sur. Se anotó también un reconocimiento expreso de la necesidad de mejorar la eficacia de la CSS y la cooperación triangular aumentando la rendición de cuentas mutua y la transparencia (muy en el tenor de los promovidos por el CAD).

12. Aun cuando en privado, algunos altos diplomáticos brasileños reconocen que las discusiones del foro han sido lentas, fragmentadas y oprimidas por la falta de compromiso de los Estados miembros (Abdenur, 2014, p. 1884), pero le considera más universal por su carácter multilateral abierto a todos los países pertenecientes a Naciones Unidas.

13. Se corre el riesgo de algo que ya le sucedió a México: los países desarrollados lo han acusado de ser “caballo de troya” de los países en desarrollo y viceversa.

Lo anterior se liga con el impulso del ya mencionado Principio de Responsabilidades, pero Compartidas que los países desarrollados son renuentes a aceptar en el tema del desarrollo y que reconocen como exclusivo de los asuntos ambientales. Brasil lo promovió en la Primera Reunión del AGCED de México en 2014 con la intención de completar el concepto de “compromisos diferenciales” (léxico aprobado por Brasil desde Busan) con cierto contenido, pero todavía bastante modesto (Bracho, 2015, p. 23). Durante la Conferencia de Addis Abeba sobre Financiamiento del Desarrollo, su representante, el embajador Cozendey (2015) expresó que “Debemos ser conscientes, sin embargo, que la elaboración de una agenda universal en un mundo de disparidades y desigualdades colosales requieren el reconocimiento de que, si bien todos los países deben asumir una parte justa de la carga del financiamiento para el desarrollo, cada país tiene responsabilidades diferenciadas, de acuerdo con su nivel de desarrollo, responsabilidad histórica y respectivas capacidades”. Las resistencias de los donantes tradicionales no se antojan mudables a corto plazo, pero un hecho que, en su momento, la CSS tampoco fue considerada por los países desarrollados y hoy no pueden ignorarla (incluso crearon el grupo de tarea de la CSS en el CAD). Brasil puede retomar el tema de las responsabilidades diferenciadas que ya, algunas veces, se intentó colocar en la agenda de CAD.

Otro tópico en el que se puede involucrar es la cuestión de la “graduación”. Los países en desarrollo sostienen que la sostenibilidad no contempla los niveles de desigualdad interior y que la graduación reduce las capacidades de mitigar la pobreza e incentivar el desarrollo en PRM. Previo a la reciente graduación de Chile (junto con Uruguay y Antigua y Barbuda que no son miembros de la OCDE), se había solicitado la constitución de un grupo de trabajo plural para que estudiara la incorporación de criterios multidimensionales y plazos alternativos para la graduación, acordes con los ODS y que el CAD definiera nuevos criterios que reflejen las exigencias del marco de la Agenda 2030. La propuesta no prosperó.

Un número significativo de países desarrollados argumentan en contra de la idea de modificar los criterios para países de la lista de receptores de la AOD. Francia y Suiza han declarado que este tema debería abordarse por miembros del CAD, ya que se trataba de una cuestión de responsabilidad de ese comité. En su lógica, arguyen que la graduación de la lista no debe ser entendida como un castigo, sino una indicación del éxito de las políticas de desarrollo del país y consideran que la AOD debe centrarse en los países que más necesitan ayuda, es decir, los denominados países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. A este respecto, Brasil sostiene que los criterios de graduación aplicados por los países en desarrollo deberían ser lo suficientemente flexibles como para permitir que todos países en desarrollo, incluidos los PRM, tengan acceso a mecanismos de cooperación internacional. Se parte del hecho de que

algunos países están interesados en presentar una propuesta sobre la importancia que algunos PRM continúen siendo elegibles como receptores de AOD pues se fundamentan en el argumento de que el PIB no es una buena medida para determinar si un país ya no necesita AOD. Estas ideas pueden ser retomadas y pujar por la creación de este grupo de trabajo que también debe solventar las sólidas resistencias de los países desarrollados.¹⁴

Un área donde Brasil tiene la posibilidad de hacerse presente y destacar es en la cuestión estadística de la ayuda y la cooperación. Ya ha estado muy activo en el subcomité sobre el TOSSD que documentos de Naciones Unidas traducen al español como pleno apoyo oficial para el desarrollo sostenible. La OCDE ha encomiado los trabajos y metodología de medición empleados por Brasil, pero como ha señalado Alejandro Barrios (2020, p. 338) “adoptar el TOSSD sería presentar a Brasil ser un ‘buen alumno’ en el proceso de adhesión (...) reconociendo la supuesta convergencia de intereses entre Brasil y los miembros de la OCDE”. La misma OCDE reporta que Ipea ya lo aplicó en el ODS 13. Mencionada la Agenda 2030 y sus ODS, la meta 17.9 se refiere a “aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular” (Naciones Unidas, 2015), que retomando lo señalado anteriormente, Brasil puede aprovechar su experiencia y liderazgo en la CSS y triangular.

Aunque no hay dependencia respecto de la actuación en el CAD, Brasil como miembro de la OCDE debiera reforzar su presencia en el Centro de Desarrollo en el que participa desde 1997. También su eventual ingreso es una nueva oportunidad para, a partir de aprovechar su interacción con los otros miembros del CAD, revisar buenas prácticas y reestructurar su programa de cooperación, ya que se ha señalado que “antes de estar referida a una cuestión de soberanía, la resistencia de Brasil en no aceptar las directrices del CAD se explica por la dispersión institucional de las iniciativas de cooperación actualmente ejecutadas por el país y por la ausencia de un sistema unificado de contabilidad de los recursos financieros dedicados a la CSS” (Pino, 2010b, p. 69).

Hace ya más de una década que Bruno Pino (2010b, p. 70) percibía que la adhesión al CAD/OCDE implicaría la perturbación del mantenimiento de una imagen políticamente correcta de la CSS brasileña en el ámbito exterior; al día de hoy, esa premisa puede ser fácilmente superarse con el activismo que pueda y le dejen desplegar en defensa y promoción de la CSS y triangular al interior

14. Disponible en: <<https://bitly.com/c0v4N>>.

del CAD; en este tema. Brasil no va solo, pero ese es su primer reto: convencer, aglutinar y uniformar posiciones con los otros países OCDE no-CAD.

6 CONSIDERACIONES FINALES

Brasil ha recibido un trato preferencial como socio estratégico, por ello se ha cuestionado si no mantendría más valor e influencia en la OCDE como no miembro que como miembro porque como bien se ha señalado “el acceso a la OCDE implica, sobre todo, el abandono de una tradición diplomática marcada por el pragmatismo. Si el ingreso en el grupo no contribuye directamente al programa de reformas, no es determinante para la atracción de inversiones y termina reduciendo el margen de maniobra político del país” (Esteves, Waisbich y Lopes, 2017), por otra parte, supone un acercamiento a las posiciones de gobernanza dominadas por los países desarrollados, lo cual comprende el tema del desarrollo donde se empleó una narrativa discordante con los estándares decretados por el CAD/OCDE. Es positivo que Brasil participe cada vez más en las discusiones con los donantes tradicionales, pero aprovechando su tránsito en el CAD del *status* de invitado al de miembro de la OCDE no-CAD, lo cual aparentemente es forma carente de trascendencia, pero en lo hechos, la pertenencia a la organización le retira el carácter de externo y le provee autoridad factual y moral. Con esta perspectiva, Brasil puede promover algunos de los enfoques mantenidos en su fase de disconformidad con las normas/posiciones del CAD. En este sentido puede convocar y convencer a los países que poseen su misma condición al interior del CAD para retomar los esfuerzos ya comenzados por estos, pero que no han tenido consecución.

Los tópicos en los cuales se puede centrar la participación de Brasil al interior del CAD están intrínsecamente conexos a partir de la promoción de la CSS y triangular; el Principio de Responsabilidades Comunes, pero Diferenciadas; las reglas de graduación; las cuestiones de medición de la ayuda. Asimismo, la coyuntura de la Agenda 2030 y la meta respectiva del ODS 17 que reconoce a la CSS y triangular para respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, le abre un amplio horizonte para interactuar.

Estas asignaciones representan un grado de dificultad debido a la muy probable resistencia de los llamados donantes tradicionales e incluso de los países análogos que pueden cuestionar el liderazgo de Brasil. No hacer nada y convertirse en mero espectador, además de consentir el *status quo* implica la renuncia a posturas sustentadas por Brasil en su carácter de PRM, de su dualidad receptor-donante y como destacado actor de la CSS y triangular. Abdicar de estas cuestiones, un país que no ha resuelto sus problemas de desarrollo, no se puede permitir.

REFERENCIAS

- ABDEL-MALEK, T. **The global partnership for effective development cooperation: origins, actions and future prospects.** [s.l.]: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2015.
- ABDENUR, A. E. Emerging powers as normative agents: Brazil and China within the UN development system. **Third World Quarterly**, v. 35, p. 10, p. 1876-1893, 2014.
- AOKI, C.; COSTA, V. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2012.
- ARAÚJO, E. **Intervention by the Minister of Foreign Affairs, at the breakfast on Brazil's entry into the OECD.** [s.l.]: Fundação Alexandre de Gusmão, 14 oct. 2020. Disponible en: <<https://bitly.com/QMmwM>>.
- ASSUNÇÃO, M.; ESTEVES, P. The Brics and the Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC). **Brics Policy Center**, v. 4, n. 3, 2014.
- BARRIOS, J. O Brasil, a OCDE e o TOSSD: políticas de mensuração de cooperação internacional em debate. **Hegemonia: Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política**, n. 31, p. 327-342, 2020.
- BRACHO, G. **In search of a narrative for Southern providers: the challenge of the emerging economies to the development cooperation agenda.** [s.l.]: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2015.
- _____. **The troubled relationship of the emerging powers and the effective development cooperation agenda: history, challenges and opportunities.** [s.l.]: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017.
- BROWN, S. The rise and fall of the aid effectiveness norm. **The European Journal of Development Research**, v. 32, p. 1230-1248, 2020.
- CABRAL, L.; RUSSO G.; WEINSTOCK, J. Brazil and the shifting consensus on development cooperation: salutary diversions from the 'aid effectiveness' trail? **Development Policy Review**, v. 32, n. 2, p. 179-202, 2014.
- CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazil: an emerging aid player.** [s.l.]: Overseas Development Institute, 2010. Disponible en: <<https://bitly.com/G3AzU>>.
- CHAHOU, T. **Financing for development series: Southern non-DAC actors in development cooperation.** [s.l.]: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2008.

COZENDEY, C. M. O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã. **Pontes**, v. 3, n. 4, 2007. Disponível em: <<https://bitly.com/iUITr>>.

_____. **Statement by the special envoy of the president of the Federative Republic of Brazil at the plenary session of the third international conference on financing for development**. Addis Ababa: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://bitly.com/Fqhjv>>.

DAVIS, C. **More than just a rich country club: membership conditionality and institutional reform in the OECD**. [s.l.]: Princeton University Press, 2016. Disponível em: <<https://bitly.com/WINnd>>.

ESTEVÃO, M. O Brasil na OCDE: o que está em jogo? **Brazil Journal**, 2017. Disponível em: <<https://bitly.com/d4GTW>>.

ESTEVEZ, P. *et al.* Brics, cooperation for development and the busan 4th High Level Forum on aid effectiveness. **Brics Policy Center**, 2011.

ESTEVEZ, P.; WAISBICH, L.; LOPES D. A reforma da política externa. **Estadão**, 29 maio 2017. Disponível em: <<https://bitly.com/CkKvW>>.

EYBEN, R. Struggles in Paris: the DAC and the purposes of development aid. **European Journal of Development Research**, v. 25, p. 78-91, 2012.

FÜHRER, H. **The story of official development assistance: a history of the Development Assistance Committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures**. Paris: OECD, 1996.

GODINHO, R. de O. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização**. Brasília: Funag, 2018.

GOMES, G. Z. Os antolhos da adesão brasileira à OCDE. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 7 feb. 2018. Disponível em: <<https://bitly.com/Cs5sX>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. **Brazilian cooperation for international development 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2014.

JONES, J. Y. **Dag Hammarskjöld stood up for the UN on development**. [s.l.]: [s.n.], 2020. Disponível em: <<https://bitly.com/HT52v>>.

KIM, S.; LIGHTFOOT, S. Does 'DAC-ability' really matter? The emergence of non-DAC donors: introduction to policy arena. **Journal of International Development**, v. 23, p. 711-721, 2011.

KRAGELUND, P. The return of the non-DAC donors to Africa: new prospects for African development. **Development Policy Review**, v. 26, n. 5, p. 555-584, 2008.

LANDAU, G. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 6, n. 12, p. 103-116, 2008.

LAURIA, V.; FUMAGALLI, C. Brics, the Southern model, and the evolving landscape of development assistance: toward a new taxonomy. **Public Administration and Development**, v. 39, n. 4-5, p. 215-230, 2019.

LOPES, L. A. O Brasil no regime da cooperação internacional para o desenvolvimento: *quoi de neuf?* In: ENCONTRO NACIONAL, 3., 2011. [s.l.]: [s.n.], 2011. Disponible en: <<https://bityli.com/YCaRo>>.

MANNING, R. Will emerging donors change the face of international cooperation? **Development Policy Review**, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.

MAWDSLEY, E. Non-DAC donors and the changing landscape of foreign aid: the (in)significance of India's development cooperation with Kenya. **Journal of Eastern African Studies**, v. 4, n. 2, p. 361-379, 2010.

MELLO, F. de C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, 2020.

MUGGAH, R.; PASSARELLI, E. Brazil's generous diplomacy: friendly dragon or paper tiger? **International Development Policy: Aid, Emerging Economies and Global Policies**, p. 104-113, 2012.

NACIONES UNIDAS. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.

_____. **Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur**. [s.l.]: [s.n.], 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Council resolution on enlargement and enhanced engagement**. Paris: OECD, 2007.

_____. **Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra**. Paris: OECD, 2008. Disponible en: <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>>.

_____. **Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo**. Paris: OECD, 2011. Disponible en: <<https://bityli.com/0JcRD>>.

_____. **A new DAC in a changing world: setting a path for the future**. Paris: OECD, 2016a.

_____. **Relaciones globales del CAD:** adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo. Paris: OECD, 2016b. Disponible en: <<https://bitly.com/TDkIK>>.

_____. **DAC global relations:** becoming an associate of the Development Assistance Committee. Paris: OECD, 2017a. Disponible en: <<https://bitly.com/nnmyv>>.

_____. **DAC global relations:** becoming a participant of the Development Assistance Committee. Paris: OECD, 2017b. Disponible en: <<https://bitly.com/HHY27>>.

_____. **A new DAC in a changing world:** setting a path for the future report of the high-level panel. Paris: OECD, 2017c.

_____. **Active with Brazil.** Paris: OECD, 2018.

_____. **DAC participation plan.** Paris: OECD, 2019. Disponible en: <<https://bitly.com/GvZhU>>.

_____. **Active with Brazil.** Paris: OECD, 2020.

PACZYŃSKA, A. Emerging donors and conflict-affected states. *In:* PACZYŃSKA, A. (Ed.). **The new politics of Aid:** emerging donors and conflict-Affected States. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2020.

PINO, B. A. **La cooperación de Brasil:** un modelo en construcción para una potencia emergente. [s.l.]: [s.n.], 2010a. Disponible en: <<https://bitly.com/WokHI>>.

_____. Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales. **Relaciones Internacionales**, v. 19, n. 38, p. 53-73, 2010b.

_____. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y Cooperación Sur-Sur. **Revista Cidob d'Afers Internacionals**, n. 97-98, p. 189-204, abr. 2012.

SCHLÄGER, C. **New powers for global change?** Challenges for international development cooperation: the case of Brasil. [s.l.]: Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

SEMRAU, F.; THIELE, R. Brazil's development cooperation: following in China's and India's footsteps? **Journal of International Development**, v. 29, n. 3, p. 287-307, 2017.

SOUSA, J. de; LEA, S. **Brazil as an emerging actor in international development cooperation:** a good partner for European donors? [s.l.]: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010.

SOUZA, A. de M. e. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 9, p. 89-99, jan./mar. 2012.

_____. **Brazil's development cooperation in Africa: a new model?** [s.l.]: Durban University of Technology, 2013. Disponible en: <<https://bityli.com/159uC>>.

STUENKEL, O. **The Brics and the future of global order**. Lanham: Lexinton Books, 2015.

WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008.

