

---

# Más calidad y menos cantidad en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sur Global: la experiencia de Brasil



## *More quality and less quantity in International Development Cooperation in the Global South: Brazil's experience*

---

**Marina Bolfarine Caixeta \***

Universidade Federal de Goiás, Brasil  
marinabolfarinecaixeta@gmail.com

**José Alejandro Sebastián Barrios Díaz \*\***

Universidade Federal do Rio Grande, Brasil  
ale.ri.barrios@gmail.com

### Relaciones Internacionales

vol. 33, núm. 67, p. 95 - 122, 2024

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 1515-3371

ISSN-E: 2314-2766

revista@iri.edu.ar

Recepción: 19 enero 2024

Aprobación: 26 noviembre 2024

DOI: <https://doi.org/10.24215/23142766e196>

**Resumen:** Como país del Sur global, Brasil tiene el reto de promover una cooperación para el desarrollo que sea realmente efectiva para responder a las inequidades, así como la oportunidad de innovar en sus maneras de gerenciar, evaluar, mensurar y relatar sus iniciativas. En este artículo, discutimos la necesidad de ir más allá de la práctica de la Cooperación Internacional hacia el Desarrollo para mostrar el carácter diferente y particular de los intercambios cooperativos en el Sur. En base a la experiencia de Brasil con la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional, la COBRADI –a través del relevamiento de datos, sistematización y análisis, se vuelven posible algunas reflexiones. Por medio de la revisión de bibliografías sobre mensuración y evaluación de la CSS como los de NeST, ASUL y otros, y el análisis de los informes producidos por IPEA y ABC, defendemos la importancia de superar los datos cuantitativos de los recursos invertidos y alcanzar metodologías que muestren la cara más cualitativa de las iniciativas de la Cooperación Sur-Sur.

**Palabras clave:** cooperación internacional para el desarrollo, Sur Global, Brasil, COBRADI, metodología, definición.

**Abstract:** As a country in the global South, Brazil is faced with the challenge to promote a development cooperation that is truly effective in responding to inequities while, at the same time, it has the chance to innovate in its ways of managing, evaluating, measuring and reporting its initiatives. In this

---

### Notas de autor

\* Doctora en Ciencias Sociales por el Departamento de Estudios Latinoamericanos (ELA/ICS) Universidade de Brasília (UnB) Investigadora del Centro de Estudios y articulación de la Cooperación Sur-Sur (ASUL).

\*\* Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador en el área de Política Internacional en particular la cooperación para el desarrollo y Política exterior del Brasil- Universidad de Brasília (UnB)

article, we discuss the need to move forward in the practice of International Development Cooperation so as to show both the distinctive and special nature of cooperation in the South. Based on Brazil's experience with the Brazilian Cooperation for International Development – known as COBRADI – with data collection, systematization and analysis, it is possible to make some relevant reflections. Through a bibliographic review on CSS measurement and evaluation, such as those of NeST and ASUL among others, and the report analysis produced by IPEA and ABC in Brazil, we uphold the belief that poses that is important to go beyond invested-resourced quantitative data and, instead, focus on methodologies that portray the qualitative face of the South-South Cooperation initiatives.

**Keywords:** International development cooperation, global South, Brazil, COBRADI, methodology, definition.

## Introducción

Entre los aspectos más fundamentales para la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) en este siglo está el ascenso del Sur en la geopolítica global y la intensa práctica de la Cooperación en el eje Sur-Sur. Esto ha provocado cambios importantes en las formas de cooperar, tanto en los aspectos operativos cuanto conceptuales. La cooperación en el eje Sur-Sur tiene la posibilidad de proponer marcos políticos y analíticos novedosos, incluso rescatando los principios de Bandung de 1955 y evaluando las dificultades enfrentadas por las sociedades y los países en desarrollo.

Frente al aumento de las inequidades en el mundo con gran perjuicio para las sociedades del Sur, la Cooperación Sur-Sur (CSS) asume ese reto de servir como mecanismo más efectivo y complementar otras formas de promoción del desarrollo. Según Nogueira (2020, p. 240), la desigualdad es constitutiva del sistema internacional *“despite their gains in visibility and relevance [ODS 10 aims at reducing inequality within and among countries], inequality of income and wealth continues to grow during the era of globalization”*. Así, el aumento de las inequidades es una evidencia tanto de la necesaria promoción de los derechos humanos y los bienes públicos cuanto la capacidad de los Estados de enfrentar estos desafíos. Entretanto, la marginalización de los Estados en la conducción de políticas públicas nacionales e internacionales es otra tendencia gradualmente ascendente en la gobernanza global actual. El multistakeholderism -como se lo conoce<sup>[1]</sup>- justifica aún más la importancia de la cooperación internacional centralizada en las políticas estatales y gubernamentales.

En la Agenda de Desarrollo 2030, la inclusión de actores privados para el cumplimiento de sus metas es parte de ese escenario. De ahí surge el TOSSD, acrónimo en inglés para Total Official Support for Sustainable Development de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), como forma de aumentar la financiación al desarrollo, o sea, incrementar los recursos públicos con lo que proviene del sector privado mostrando una tendencia que se observa en el sistema de la CID.

Con la reemergencia de la Cooperación Sur-Sur, en este siglo XXI se está produciendo un proceso de reordenamiento del sistema de la cooperación entre países en desarrollo. La CSS surge para concretizar el ideario del Sur ya que debería servir como herramienta decolonial (Surasky, 2013) y como mecanismo plural que incluya otras “prácticas, actores y narrativas” (Muñoz, 2016, p.229) para posibilitar un accionar más autónomo por parte de los estados (Lechini, 2009). De acuerdo con Martín et al. (2019) sería importante repensar

críticamente la CSS para evitar la manipulación de la CSS por el multilateralismo hegemónico<sup>[2]</sup>. Por ello se sugiere un marco interpretativo histórico y crítico que tome en consideración las “desigualdades internacionales y el desarrollo insostenible” (Martín, 2018).

Por lo tanto, nos parece necesario pensar su alcance en términos de las desigualdades sociales para evitar la reproducción de sociedades más desiguales, distinto de lo que ha hecho la cooperación tradicional o Norte-Sur. En específico, se plantea “no dejar a nadie atrás” y enfocar las poblaciones en situación de vulnerabilidad, aquellas que experimentan algún tipo de desigualdad, discriminación o exclusión en materia de bienestar<sup>[3]</sup>. Conforme el Reporte de Desarrollo Humano del 2013, las dinámicas provocadas por el ascenso del Sur, de hecho, incluyen el aumento de políticas programáticas que responden a las circunstancias y oportunidades locales con profundización del rol fundamental de los Estados en el alcance del desarrollo humano, mediante el apoyo a la educación y al bienestar social, junto a la apertura al comercio y a la innovación (PNUD, 2013). Así, gran parte de los retos están relacionados con cuestiones estructurales. En la periferia del sistema mundial, cuyo centro está ocupado por los países del Norte, se reconoce que las vulnerabilidades resultan de factores externos que inciden en la falta de una soberanía funcional, como apunta *The Challenge to the South*, un informe de la Comisión del Sur<sup>[4]</sup>.

En el presente, la CSS atraviesa una crisis ideacional y operativa que se explica por la dificultad de los países del Sur para cambiar el sistema vigente a través de la práctica cooperativa alineada con principios y sistemas de implementación y monitoreo más efectivos. “*Three contemporary trends are identified: cooperation narratives that are increasingly ‘muscular’, nationalistic and pragmatic; difficulties sustaining claims to ‘non-interference’ in partner countries; and the further erosion of ideational and operational distinctiveness.*” (Mawdsley, 2019, p.1) En ese sentido parte de esa crisis se debe a la ausencia de consenso respecto a los marcos evaluativos, conceptuales y la forma de mensurar y compartir sus iniciativas, ya que, a diferencia de la cooperación tradicional que tiene la OCDE, la CSS está marcada por una gobernanza global fragmentada, cuyos marcos son definidos por cada país del Sur que ofrece la cooperación.

La presencia de la cooperación internacional como instrumento estratégico de la política exterior brasileña (PEB) ha sido frecuente. Con la idea de proyectarse en el escenario internacional, especialmente entre los pueblos y países del Sur (*soft power*), se inició el relevamiento de datos periódicos de la Cooperación Brasileña para

el Desarrollo Internacional (COBRADI). El Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) en conjunto con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) desde 2010 buscan identificar, cuantificar y sistematizar los datos e informaciones de la inversión pública (del gobierno federal) en iniciativas de la CID, donde se ubica la CSS. En este contexto se observa que la cooperación promovida por Brasil a otros países ha crecido mucho en términos de alcance geográfico, recursos presupuestarios y modalidades - la serie de datos va del 2005 hasta al 2021 con siete ediciones del informe publicadas.

Sin embargo, desde el 2019, los informes comenzaron a girar hacia el TOSSD. Se producen discusiones metodológicas que dan énfasis al “gasto externo” y proponen un “nuevo” COBRADI para el 2021-2024 (Schleicher y Barros, 2022; Brasil, 2020). Con Jair Bolsonaro y su política externa enfocada en las relaciones con el Norte global, el relevamiento de datos por parte del IPEA priorizó la “inserción del país en los debates sobre las metodologías ya utilizadas internacionalmente para la CID” citando la importancia de “retomar” el Grupo de Trabajo del TOSSD<sup>[5]</sup> y el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG) de las Naciones Unidas (Schleicher y Barros, 2022, p.139). Con ello se alejó de los debates promovidos por la Network of Southern Think-Tanks (NeST) del que ha participado el IPEA<sup>[6]</sup>, de las investigaciones y propuestas del Centro de Estudio y Articulación de la Cooperación Sur-Sur (ASUL) sobre el monitoreo y medición de los flujos presupuestarios (Silva et al., 2016; Waisbich et al., 2017; Silva y Waisbich, 2017; y Lopes y Costa, 2018), y de los diálogos promovidos por el ASUL y el Brics Policy Center (BPC) de la PUC-RJ en colaboración con la ABC para la construcción de métodos de monitoreo y evaluación de CSS.

De acuerdo con IPEA (Brasil, 2020), el proceso de medir es clave para dar visibilidad a los recursos públicos invertidos por los gobiernos y presentar la visión estratégica de cada país. Por ello, nos parece problemático un giro para sincronizar el Informe COBRADI y el TOSSD ya que eso significó introducir la CSS en un marco estadístico con criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e interesado en conocer los flujos y volúmenes del financiamiento al desarrollo <sup>[7]</sup>.

En el contexto de un nuevo cambio de gobierno, en el tercer mandato de Lula da Silva nos parece relevante preguntar: ¿Cómo Brasil puede reportar la COBRADI para actuar de manera más autónoma y sintonizada con el Sur global y con la Cooperación Sur-Sur? En esta discusión sostenemos que es preciso dar más importancia al carácter cualitativo de la CSS valorizando su naturaleza distinta

para avanzar rumbo a una mayor efectividad y lograr una metodología participativa, pública e inclusiva (Waisbich et al., 2017).

Este artículo adopta un enfoque cualitativo-interpretativo para caracterizar la trayectoria de Brasil con la Cooperación Sur-Sur y la COBRADI, desde el análisis de siete informes COBRADI y de la literatura académica internacional y nacional. En la primera parte, analizamos la cooperación y el desarrollo internacional desde una perspectiva del y para el Sur global, con implicancias para la CSS y la política exterior de Brasil. En la segunda parte, caracterizamos la COBRADI en función del necesario debate metodológico y conceptual de la CSS, más allá de los recursos presupuestarios. En la tercera parte, analizamos la evaluación, la efectividad y la financiación de la CID, temas y agendas emergentes que pueden ser estratégicos para los países del Sur global. Al fin, sostenemos que es importante para Brasil volver a las redes del Sur global – como la NeST – que intenta nuevas propuestas metodológicas de evaluación y marcos analíticos para romper con las lógicas vigentes de la cooperación tradicional. Ese cambio de paradigmas implica dar más atención a los datos cualitativos, algo que nos permite repensar las políticas de cooperación internacional desde y para el Sur global.

## **1. Cooperación y Desarrollo Internacional en el Sur global**

La cooperación internacional al desarrollo conlleva agendas que resultan de una combinación de políticas internas y externas de los países. Por lo tanto, sus directrices y prioridades en términos de las agendas sectoriales y de los socios están condicionadas por la definición de los modelos de desarrollo y de inserción internacional que los países eligen en sus planes de gobierno y políticas de cooperación internacional.

En el caso de Brasil, un país del Sur global, la Cooperación Sur-Sur en su modalidad técnica es la más representativa en lo que se conoce como Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional (COBRADI). Por ende, definir los conceptos y metodologías que se adoptan en el relevamiento de datos oficiales conducido por el IPEA es una decisión política, además de técnica. Con ello se deben considerar los aprendizajes acerca de la CSS acumulados a partir de los diálogos interinstitucionales domésticos, las evaluaciones de algunos programas y proyectos de CSS técnica ya realizados (por la ABC) y los ejercicios reflexivos en redes internacionales.

**El desafío para el Sur global: más autonomía en las relaciones internacionales**

En una perspectiva más amplia, el Sur global es muy heterogéneo, y la CSS tiene una naturaleza híbrida, lo que vuelve esta discusión algo muy complejo. Los países del Sur Global difieren en niveles de ingresos y su distribución, estructura productiva, niveles de educación, salud, grado de participación pública en la política, pero también en cultura, sociedad e historia. Varían en tamaño, recursos naturales, desarrollo tecnológico, ideologías y regímenes políticos. Entretanto, las *brechas estructurales*<sup>[8]</sup> que enfrentan vuelven más atractivos los intercambios horizontales basados en un ‘saber-hacer’ situado en esos países en desarrollo del escenario internacional<sup>[9]</sup>. Además, la CSS sirve tanto como alternativa cuanto complementaria a la cooperación tradicional bajo la Agenda Global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De esta forma, la CSS se vuelve muy estratégica para que el sistema de la CID sume al Sur global en la responsabilidad de implementación de las metas de la Agenda 2030 – sobre todo el ODS 17. Desde la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (el GPEDC en inglés) y el Apoyo Total Oficial al Desarrollo Sostenible (el TOSSD) se busca agregar todas las experiencias y flujos de la CID. No se olvida el carácter estratégico de la CSS para las Naciones Unidas en el *United Nations System-Wide Strategy on South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development* que resulta de la II Conferencia de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur y reconoce el rol vital de la CSS y Triangular (CSSyTr) en la respuesta colectiva global a los problemas de las sociedades (UNOSSC, 2021).

Sin embargo, este sistema consolida el protagonismo de la OCDE con una tradición específica del Norte global en la cooperación internacional que se mostró inefectivo e ineficiente en sus más de seis décadas (Chakrabarti et al., 2021). Además, en paralelo con la cooperación triangular que combina la CSS con la Norte-Sur, la CSS y Triangular impone una ‘estructura’ de monitoreo y evaluación con sistemas y procesos muy tradicionales – la *United Nations Evaluation Group (UNEG)* y el GPEDC- alineados con la OCDE.

En ese sentido, sería preciso buscar más autonomía para pensar la CSS, o sea, para que el Sur global pueda ejercitar una forma novedosa de cooperación al desarrollo. Actualmente, el Sur Global está formado por 145 países. A diferencia del Norte Global o del Occidente, el Sur Global no es un bloque político o militar y, tampoco son países ideológicamente alineados. Según el Instituto Tricontinental (2024, 68) “el uso del término “Sur Global” ha sido principalmente una referencia vaga e imprecisa”. A pesar de su imprecisión, el término se ha asociado con el “resto del mundo”, un lugar de vulnerabilidades. El Sur Global incluye muchos países en desarrollo, economías emergentes, pero también países subdesarrollados, y está asociado

geográficamente con países de África, América Latina, Asia y Oceanía. En caso de Brasil, su cooperación con el Sur es un instrumento de política exterior y una forma de autonomía.

Según Lechini (2009), es necesario cambiar los modos de pensar y de hacer las relaciones internacionales desde una situación Sur, de periferia. La autonomía, en ese sentido, es más que una toma de decisiones políticas en el escenario internacional, pues puede ser entendido como un espacio de pensamiento propio tal como planteamos para los marcos conceptuales y metodológicos de la CSS.

[...] Puig desde una perspectiva sistémica, logró establecer un equilibrio entre factores internos y variables contextuales, efectuando aportes teórico-metodológicos significativos para la comprensión de la política exterior y el contexto en el que se tomaron las decisiones. Para esa época, una de las cuestiones sobre las que los países de la región se interrogaban era acerca de las condiciones y posibilidades para conducir sus Políticas Exteriores de modo autónomo y consistente con su interés nacional. Si bien esta discusión ya estaba instalada junto a la teoría del desarrollo y de la dependencia, estos años se caracterizaron por un debate mucho más fuerte alrededor de la *autonomía*. La preocupación central giraba en torno a **los medios para revertir la situación periférica y convertirse en “sujetos” y no “objetos” de las Relaciones Internacionales a partir de política exteriores menos dependientes de los intereses nacionales de la potencia hegemónica.** (Lechini, 2009, p. 63-4 destaque nuestro)

### La Cooperación Sur-Sur: una estrategia política

De acuerdo con Martín, Lo Brutto y Surasky (2019: 8), hay una falta de reflexividad crítica sobre los estudios del desarrollo y falta de memoria en las investigaciones sobre la cooperación internacional en el Sur global. Esto constituye un problema para la CSS en particular, pues puede servir a la manipulación del multilateralismo hegemónico. La negociación de los países en desarrollo está todavía encasillada en marcos interpretativos centrados en los aspectos técnicos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la OCDE.

Hay una arena de intereses que se conforma alrededor de la CSS, un campo epistemológico, metodológico y ontológicamente político. Sus actores compiten por legitimidad, reconocimiento y recursos alrededor de modelos de desarrollo que son viabilizados por los proyectos y programas de cooperación internacional. Reflejo de las políticas públicas de los países y, también, de la gobernanza global, las decisiones de la CSS conectan agendas y actores sectoriales del plan nacional al internacional, aspectos técnicos y políticos. Conocer y levantar los impactos de las iniciativas de CSS, es relevante pues permite comprender mejor su alcance y coherencia, aprender de la experiencia anterior sumado a la transparencia que sirve al control social en los países democráticos y la participación de la sociedad. En ese contexto, existen debates en el Sur global – entre y dentro de los

países – para discutir cómo orientar mejor la práctica de una CSS novedosa y más efectiva para el Sur global.

Por ello coincidimos con Milani (2018) que la CID es una forma de mantener la hegemonía de los países centrales. Por lo tanto, la CSS serviría para cuestionar esas relaciones de dependencia y luchar contra las inequidades globales (de renta, riqueza, género, raza, cultura, etc.). Por eso, la CSS debería priorizar los beneficios de los países socios del Sur por sobre simplemente el aumento de los flujos presupuestarios y así entender la CSS como un mecanismo estratégico.

La CID surge, conforme Escobar (2007), a partir de la "infantilización" intencional de los países del Sur. El Tercer Mundo fue inventado por el Primer Mundo como una forma de problematizar la pobreza y, de esta manera, institucionalizar y profesionalizar el desarrollo a escala global, construyendo una "industria de la ayuda" en la que se garantiza la superioridad del Norte sobre el Sur tras el fin del orden colonial. En definitiva, esta es la situación que hay que revertir.

Una perspectiva crítica e histórica para la CSS, de acuerdo con Martín *et al.* (2019), trataría de construir esa memoria para avanzar hacia dónde queremos llegar. En vez de reproducir 'acríticamente' los mecanismos y prácticas vigentes, se deben proponer otros conceptos y formas de manejar la cooperación internacional bajo otras lógicas y paradigmas, distintos a aquellos de la OCDE. Por ende, no se debe olvidar que la CSS tiene un principio fundacional económico-financiero desde la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955, contexto de lucha antiimperialista y descolonizadora.

A pesar de ser un elemento articulador de identidades en la política internacional, el Sur también impone el reto de hacer convivir la pluralidad. Para Waisbich *et al.* (2021), hablar de "Sures", es buscar la "polifonía" para superar la narrativa del relato único propio de la modernidad europea. Las diversas interpretaciones de los mismos fenómenos es parte de ese proceso de incluir diferentes actores. Así, se pueden vislumbrar "otras" miradas y posibilidades para la cooperación y el desarrollo, aunque ello no sea adoptar un estándar para las iniciativas siempre vinculado a los consensos internacionales, y sí, más bien, promover intercambios a partir de las demandas y ofertas con énfasis en el nivel local.

En ese sentido, teniendo en cuenta la pluralidad y la gobernanza fragmentada de la CSS, es importante a partir de su práctica, aprender de las experiencias y sus dinámicas hasta el presente. Con el resurgimiento de la CSS en el siglo XXI, cuando su volumen alcanzó 9,5% de toda la ayuda externa en 2008 (Bergamaschi y Tickner, 2017, 3), se volvió imprescindible entender que la CSS tiene una naturaleza cualitativa y un carácter simbólico más importante que su contribución cuantitativa o monetaria (financiero y presupuestario),

pues hay impactos sociales y políticos significativos que se espera alcanzar, tales como la justicia global.

## 2. La Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional

La evolución del papel de Brasil en la agenda de Cooperación Sur-Sur desde principios del siglo XXI se debe a tres factores. En primer lugar, para lograr una mayor autonomía política en el sistema mundial Brasil ha buscado una proyección en el Sur global (Lechini, 2009; Lima, 2018). En segundo lugar, el proceso de desarrollo nacional estimuló los intercambios técnicos con otros países en distintos sectores - a través de un aumento de la transferencia de políticas públicas exitosas a nivel interno (Oliveira et al., 2021). En tercer lugar, la trayectoria ambiciosa de la política exterior de Brasil con una vocación universalista resultó en la búsqueda de un relevante status internacional (Milani, 2018).

Esos factores explican el informe COBRADI. En la primera edición de 2010, el prefacio del presidente Lula y la presentación de los directores del IPEA y ABC muestran cómo esperaban avanzar rumbo a la construcción de una política de cooperación internacional para el desarrollo. Para que ella estuviese integrada a los objetivos de la política exterior brasileña (estatal), sin estar condicionada a las prioridades de cada gobierno, era importante construir metodologías propias para una recopilación de datos periódicos en términos institucionales<sup>[10]</sup>. Corrêa (2010), Souza (2014) y Milani (2017; 2018) comprometidos con investigaciones para producir conocimiento sobre la CID en Brasil, defienden la importancia de una actuación inteligente y estratégica en base a las experiencias nacionales. También Leite, Suyama y Waisbich (2013) defienden, en aquel momento, que era preciso criar una *constituency* y una política pública a partir de un debate nacional y con transparencia que fuera capaz de promover la singularidad de la CSS brasileña<sup>[11]</sup>. O sea, por entonces, había un fuerte interés en el mapeo de iniciativas, su sistematización y comprensión para una práctica política y técnica que pudiera absorber las reflexiones de los actores que operaban en ese campo. Si por un lado era preciso explorar arreglos alternativos para la implementación de iniciativas de CSS, por otro, era necesario reflexionar sobre lo que se hacía y publicar los aprendizajes.

El reporte de la COBRADI en Brasil es un mapeo de los gastos públicos (presupuestarios) de las instituciones gubernamentales federales, en principio, dedicados a la cooperación para el desarrollo internacional; solo recientemente se comenzaron a incluir entidades subnacionales<sup>[12]</sup>. Este informe incluye las acciones bilaterales y

multilaterales, además de las modalidades de cooperación técnica, científica y tecnológica, educacional (becas de estudio para extranjeros), humanitaria, cuidado con los refugiados en Brasil (apoyo y protección) y las operaciones de mantenimiento de la paz. El monto más significativo para todos los periodos monitoreados es la contribución a las organizaciones internacionales y el aporte de capital a bancos – como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Nuevo Banco de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Africano Desarrollo y otros. Se trata de  $\frac{3}{4}$  de los recursos de todos los años (Brasil, 2022, 16).

La importancia otorgada a la cooperación multilateral ubica a Brasil en una tendencia global que fortalece y privilegia la democratización de las relaciones internacionales, fortaleciendo las instituciones regionales e internacionales en lugar de priorizar la cooperación bilateral<sup>[13]</sup>. Aunque el país sigue beneficiándose de la AOD, su calificación como país de renta media-alta es coherente con el incremento de los recursos de la COBRADI a lo largo de más de dos décadas<sup>[14]</sup>.

En el corazón de la COBRADI se sitúa la Cooperación Sur-Sur y la modalidad técnica. Aunque la Cooperación técnica Sur-Sur sea apenas una pequeña parte presupuestaria de este mapeo, ella es la más significativa en las narrativas oficiales, con marcos programáticos propios conducidos por la ABC, en el Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil. Casi todas esas iniciativas se dirigen a los países del Sur<sup>[15]</sup>, en proyectos bilaterales o trilaterales, o se podría decir que, indirectamente, también llegan a esos países por medio de los organismos multilaterales.

Según Lima *et al.* (2014), la literatura científica y el sistema internacional de la cooperación para el desarrollo (SICD) suelen exaltar a Brasil como ‘donante emergente’ o país proveedor de ayuda internacional. La posición de Brasil, sin embargo, es resaltar el carácter distinto de la CSS, horizontal y solidaria, sin reproducir la forma de operar de los países de la OCDE y la verticalidad implícita en la denominación de “país donador” o de “país receptor”. En tanto, en su diplomacia oficial, Brasil enfatiza la deuda histórica y moral de los países del Norte hacia el Sur, especialmente en la agenda de la financiación al desarrollo bajo la Agenda 2030 de las NNUU.

Desde el principio, esa política de recopilación del presupuesto dedicado a la CID estaba basada en un mapeo y sistematización de las iniciativas, en diálogo con la literatura. La definición de una política brasileña para el desarrollo internacional orientaría la toma de decisiones de las instituciones en sus intercambios técnicos más efectivos y eficientes. Además, esta transparencia estaba acompañada de la demanda por la creación de un Consejo Nacional de Política

Exterior de Brasil (CONPEB)<sup>[16]</sup> para lograr un mejor control social y participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las iniciativas y decisiones en materia de política exterior, algo que ocurre en varias agendas ejecutivas en Brasil conforme institucionalizado por su constitución de 1988.

### **El debate metodológico: el camino a seguir**

El intercambio de experiencias de Brasil en la CID suele ser entendido como una respuesta brasileña a las demandas de sus países socios del Sur (*demand-driven*). Ello muestra la singularidad de cada iniciativa de la CSS, aunque muchos proyectos de cooperación técnica sean replicados en distintos países o formen parte de Programas de Cooperación Sur-Sur Trilateral con países desarrollados u organismos internacionales.

Por ello se vuelve muy importante el mapeo, sistematización y comprensión de esa práctica cooperativa. Se trata de aprender haciendo, valorizando las experiencias de las instituciones y sus servidores públicos, ya que “[...] el IPEA desarrolla el mapeo y el registro de las prácticas de la COBRADI, incluyendo la definición de metodología de análisis de las prácticas correspondientes a los conocimientos y saberes técnicos y científicos acumulados por las instituciones brasileñas.” (Brasil, 2020, 9)

Un análisis de todos los informes publicados por IPEA sobre la COBRADI hasta el presente nos muestra varios cambios metodológicos (ver tabla 1), tanto en la estructura del informe publicado como en las notas metodológicas que explican los procedimientos adoptados. Un primer cambio que nos parece importante fue en la segunda edición (IPEA y ABC, 2013) que resalta una decisión política estratégica. De acuerdo con investigadores del IPEA, mientras la primera edición para el 2005-2009 (IPEA y ABC, 2010) estuvo basada en una definición externa de la CID, la segunda edición buscó adoptar como referencia la noción de gastos públicos ejecutados en base al presupuesto federal. Con ese ejercicio fue posible describir las iniciativas y reflexionar críticamente sobre los datos sistematizados, en vez de adoptar conceptos y criterios ajenos a la realidad brasileña (Lima et al., 2014, 243).

Otro cambio importante fue en el último informe publicado con datos de 2021 (IPEA, 2024). Este comunica algunas estrategias y métodos para mensuración de la COBRADI en el próximo periodo de 2021-2024 – todavía sin datos – lo que llama de “Nuevos Horizontes Metodológicos”. Reconociendo los intentos anteriores de consolidar una metodología con más realce que incorpore aprendizajes y reflexiones a cada edición, y frente a la dificultad de contar con una serie histórica de la CID en Brasil, se justifica la

decisión por internalizar los debates internacionales sobre las metodologías de seguimiento de la Agenda 2030. Se trata de una oportunidad para consolidar un conjunto metodológico mínimo y regular la recolección y sistematización de datos. “Unindo-se aos esforços já empreendidos pelo IBGE e ABC, o IPEA passou a acompanhar os debates no âmbito do IAEG-SDG [*Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators*] e se aproximou da Força Tarefa da Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável [TOSSD]” (IPEA, 2024, 27).

Con ello, desde el 2018, se busca una metodología más estable para la COBRADI, al mismo tiempo que sea fuente de datos para el TOSSD y para el Modelo de Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur bajo la gestión de la UNCTAD. Se trata, por lo tanto, de la adopción de un diseño metodológico que incorpora los criterios y lógicas de la OCDE de forma consciente, alejándose de las orientaciones de IPEA del pasado. En ese último informe (IPEA, 2024, 13-4) se subrayan las innovaciones de esa nueva metodología presentada: la definición de seis variables centrales a fin de recopilar datos de forma sistemática y regular incorporando niveles más específicos de desagregación<sup>[17]</sup>; ampliación de las instituciones participantes – este informe pasa a incorporar todas las instituciones federales de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) además de los estados y municipios -, y el uso de herramientas digitales – plataformas *on-line* y grandes bancos de datos. Pero, se observa la ausencia de campos descriptivos de las iniciativas que permitan a las instituciones explicar lo que se hace, cómo se hace y cuáles fueron hasta el momento los aprendizajes y resultados alcanzados comunicados por las instituciones ejecutoras (algo distinto de la evaluación formativa y sumativa).

De hecho, el tema de la medición de la cooperación internacional para el desarrollo es una de las cuestiones más importantes del panorama presente. Por un lado, está la OCDE y su intento de volver la AOD más efectiva en un escenario en que la pobreza viene aumentando y por ello la importancia de evaluar la calidad de las iniciativas y el uso apropiado de los recursos invertidos (Chaturvedi et al. 2021). Por otro lado, los montos que los países dedican a la Agenda 2030, ocultando que esa cuantificación sin calificación no explica la realidad de la cooperación al desarrollo, especialmente en el caso de la CSS. Hay que considerar, además, la competencia entre los países y otros actores (en el TOSSD) sobre su contribución a la agenda global, sin que sea posible tener en cuenta las distintas capacidades y responsabilidades – entre los sectores públicos y privados, entre países del Sur y Norte.

Es importante aclarar, en esa discusión metodológica, que hay una diferencia entre el monitoreo de los flujos y de las iniciativas de

cooperación. Mientras que los flujos están sujetos a mensuración o contabilización, las iniciativas necesitan análisis descriptivos. De acuerdo con Suyama *et al.* (2017), una caracterización de las prácticas de la CSS por medio del presupuesto público no es suficiente para reportar todo lo que esta cooperación hace, y hay que incluir los flujos extrapresupuestarios y no-monetarios. Las investigadoras del ASUL en la “*Guia para o Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira*” proponen una metodología en tres niveles 1) mapeo agregado de los flujos; 2) mapeo por palabras-clave y 3) seguimiento estratégico de las iniciativas, con un análisis de sectores e iniciativas (Suyama et al., 2017, 27).

Por lo tanto, nos parece interesante que los países tengan una metodología propia que resulte de un diálogo entre buenas prácticas conocidas en el sistema internacional y su propia práctica que sirva a los fines de la toma de decisiones y de la transparencia. Aunque participen de distintos sistemas de medición y monitoreo de la Cooperación Sur-Sur de ese multilateralismo hegemónico (Martín, 2019) – OCDE-DAC; SEGIB; TOSSD, CEPAL; UNCTAD - eso no impide que los países intercambien experiencias y formen consenso en torno a algunos marcos analíticos y evaluativos importantes, que les sirvan para garantizar la coherencia de su práctica de la CSS con los principios de acción e conjunto de ideales que se forman desde la mitad del siglo pasado<sup>[18]</sup>, considerando las posibilidades y las demandas de los países del Sur. En ese contexto, está el importante papel de espacios tales como la Red de *Think Tanks* del Sur Global (NeST), que se ha dedicado a superar la monetización de la CSS con propuestas sobre enfoques, modalidades e instrumentos.

Por último, estos informes de los países deberían orientarse tanto por el relevamiento de los gastos (*assessment*), cuanto por el registro de los aprendizajes y experiencias. Las reflexiones sobre los procesos y resultados de cada iniciativa de CSS (*evaluation*) es otro instrumento muy relevante para los países en su práctica de la CSS, incluso en la comunidad internacional<sup>[19]</sup>. En Brasil, mientras la metodología del COBRADI se define en el IPEA, en conjunto con IBGE, ABC y otras instituciones ejecutoras, la metodología usada en el monitoreo y evaluación de las iniciativas de CSS están orientadas por el Manual de Gestión de la CSS Técnica desde el 2013 (BRASIL, 2013).

La metodología de los informes COBRADI es un ejercicio en constante reflexión. Aunque inicialmente hubo un intento de adaptar la cooperación de Brasil a conceptos ajenos, a patrones internacionales, posteriormente, se hizo el esfuerzo para construir una metodología propia, exploratoria (por muestreo) que resulte de una reflexión crítica sobre la práctica de la CSS. Más recientemente, se

nota el interés por metodologías consolidadas internacionalmente, en repuesta a las exigencias de la gobernanza global. Desde el último giro político con la elección de Lula no se produjo ningún avance en este sentido a pesar de un cambio en el equipo técnico de IPEA que nos parece prometedor.

### **La cuestión conceptual: la autonomía para contribuir**

En un contexto plural, los países del Sur ensayan sus políticas de cooperación internacional, lo que implica elegir un concepto que posibilite un marco para la acción, monitoreo, evaluación y medición. La OCDE es la institución que determina los criterios evaluativos de la cooperación al desarrollo incluso en el sistema de las Naciones Unidas – relevancia, coherencia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las iniciativas – que deben estar conforme con los objetivos de la evaluación (OECD, 2021). Esos objetivos, a su vez, dependen de una definición de qué es lo que se considera cooperación al desarrollo – el tipo de iniciativas, modelos de desarrollo, naturaleza de los recursos, etc., lo cual varía mucho entre los países

El BPC, ASUL y ABC (2017) explican que las prácticas evaluativas responden a múltiples actores, principios e intereses. Tan variadas concepciones políticas informan distintas soluciones para promover el desarrollo de los países y las sociedades, por eso, se trata de un debate tan importante y lleno de disputas. En el caso de la Cooperación Técnica Sur-Sur (CTSS), un denominador común entre los países en desarrollo, se enfatiza una cuestión central: el desarrollo de capacidades, “[...] *a despeito de uma serie de experiencias da CSS em torno do desenvolvimento de capacidades, ainda há um déficit de evidências que permitam atribuir-lhes valor, gerar e compartilhar conhecimento e, finalmente, aprimorá-las.*” (BPC, ASUL y ABC, 2017, 6).

El primer informe COBRADI explicaba el objetivo central para Brasil para cooperar con otros países. Su cooperación horizontal para el desarrollo tiene como “objetivo final promover cambios estructurales sostenidos en los procesos de desarrollo social y económico de las naciones socias.” (Brasil, 2010, 11) En cuanto a la definición que orientaría la recopilación de datos, se trataba de “la totalidad de los recursos invertidos por el gobierno federal brasileño, a título de donación al gobierno de otros países, o invertidos en extranjeros en el territorio de Brasil o en organizaciones internacionales con el objetivo de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países mirando a la mejora de sus condiciones socioeconómicas”. (Brasil, 2010, 11 traducción nuestra)

Consecuentemente, por un lado, se deben considerar los tipos de cooperación - o sea multilateral, bilateral y trilateral - y por otro lado, las modalidades de cooperación – educacional, humanitaria, técnica y otras, bajo las cuales se clasificaban las prácticas de las instituciones del gobierno federal brasileño. Aunque la Cooperación Técnica Sur-Sur sea muy significativa para la COBRADI, ella se encuentra difusa entre los tipos y las modalidades de cooperación mencionadas. La tabla 2 sobre el perfil de la COBRADI muestra la importancia de la cooperación técnica y de la cooperación humanitaria para el primer período de 2005-2009, su presupuesto aparece disperso en distintas instituciones – como Fiocruz y Embrapa, que implementan las actividades con sus personales y fueron consideradas los sectores más importantes en ese período-. Además, la cooperación en salud aparece diseminada entre la cooperación técnica, educacional y científico-tecnológica.

Conforme comentamos antes, los informes según modalidades de cooperación presentan diferentes sistematizaciones, lo que afecta la posibilidad de un análisis en conjunto. Los gastos con refugiados en el plan doméstico, por ejemplo, no siempre fueron considerados. Lo mismo ocurre con las operaciones de Paz en el ámbito de las Naciones Unidas. Además, algunos informes se centran en modalidades, otros en instituciones o en los distintos sectores que combinan diferentes instituciones. Algunos informes presentan los gastos totales en reales, otros en dólares.

Entre las modalidades, los temas y los socios beneficiados casi no es posible identificar una regularidad en los gastos, lo que se podría explicar por la inexistencia de una metodología común y por las demandas de cooperación técnica y humanitaria de los socios condicionadas por eventos como los terremotos y conflictos. Dos cuestiones, sin embargo, pueden ser resaltadas: el hecho de que las contribuciones a organismos internacionales representan, en general, más de 50% de los gastos – la internalización de fondos en los bancos multilaterales del desarrollo como aquél del NBD/Brics en el año 2021 distorsionan los montos totales por año; y de que los países del continente africano son los socios que más se benefician de la COBRADI – excepción para Haití en el año de 2010, cuando hubo el terremoto y el Brasil lideraba la MINUSTAH.

En síntesis, estos informes son importantes instrumentos para investigar la participación de Brasil en el sistema de la CID, sin embargo, debido a los cambios constantes entre las modalidades de la cooperación no es posible un análisis que permita identificar tendencias o prioridades. Los destinos de la mayoría del presupuesto - la región, el continente o países beneficiados – nos permiten observar la posición de Brasil en el *continuun* solidaridad-ambición política, o sea, entre demandas atendidas e intereses ocultos.

### 3. Agendas emergentes: desafíos y oportunidades

En nuestra investigación identificamos algunas agendas emergentes que son muy importantes para el Sur global, ya que constituyen, a la vez, desafíos y oportunidades para países como Brasil. Como principal desafío del Sur, la negociación en bloque es importante para afirmar el principio de las responsabilidades comunes, pero diferentes en la gobernanza global. Sobre todo, para lograr más financiación para el desarrollo social de los países “dejados atrás”. Como oportunidad, está la posibilidad de elegir criterios comunes para evaluar y garantizar la efectividad de la CSS con el foco en las iniciativas y los planes de desarrollo nacional para promover la justicia social y solucionar brechas estructurales.

El objetivo principal de la Agenda 2030 es ambicioso, y depende de las contribuciones de todos los actores, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Esos últimos son cada vez más importantes e influyentes al lado de gobiernos y organismos internacionales, pero acarrear riesgos para el interés público. También hay una demanda global creciente para aumentar las responsabilidades de los países del Sur, nombrados como “proveedores” en el sistema de la CID.

#### Evaluación de la cooperación: las iniciativas en foco

Desde el principio del siglo XXI, con el aumento de la cooperación Sur-Sur, se observan y denuncian muchos problemas acerca de esta nueva tendencia que surge para corregir los errores cometidos por la cooperación tradicional. En la realidad, distintas experiencias traen resultados diferentes (positivos o negativos), lo que va más allá de afirmar que la CSS es siempre efectiva o que la cooperación tradicional es inefectiva para lograr el cambio social y promover cierto reordenamiento mundial.

Por ello, se hace pertinente analizar las iniciativas y sus resultados en términos de las partes involucradas, las narrativas y modelos de desarrollo que orientan las iniciativas, las dinámicas cooperativas en términos de la relación entre los actores, los recursos dedicados y su uso, la gestión de la práctica cooperativa – de la prospección y elaboración de proyectos hasta el monitoreo y evaluación.

Como se discutió, es tan importante tener una metodología para la medición de la cooperación como poseer un marco de evaluación que refleje las características peculiares de las iniciativas cooperativas. Al presente, Brasil a través de la ABC, invirtió tanto en la elaboración de manuales técnicos con lineamientos para apoyar la participación de

las entidades cooperantes nacionales, como en los informes de evaluación de los procesos y resultados de la CSS<sup>[20]</sup>.

Además, los sistemas de información para el registro de iniciativas se han convertido en un importante paso rumbo a la transparencia de esta agenda gubernamental. Consecuentemente se creó el Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo (OCID), una iniciativa de la ABC con el Instituto Brasileño de Información en Ciencia y Tecnología (IBICT) para hospedar la documentación oficial del gobierno y de los organismos internacionales, los datos estadísticos, las listas de actores internacionales, las fuentes de financiamiento para el desarrollo, las publicaciones técnicas y académicas y registrar eventos en el sector<sup>[21]</sup>.

Como la práctica de la CSS es una cuestión de soberanía y, también, de bienestar, es importante debatir acerca de los criterios que hacen que la CSS sea exitosa para lograr un consenso del Sur global en cuanto a los conceptos y metodologías. Esto significa que es importante establecer los criterios para analizar o evaluar las iniciativas en base a los principios, los procesos y los medios para su implementación, además de los propósitos de la cooperación. O sea, cuanto más se evalúa más se puede mejorar los instrumentos de gestión y los resultados de las iniciativas. Más allá de la medición de cuánto Brasil gasta en la COBRADI, sería preciso recopilar los resultados de las principales modalidades y sectores de la cooperación brasileña, además de realizar más evaluaciones que tomen en cuenta los principios conectados a la CSS – el caso de la horizontalidad y participación en el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur de Brasil de la ABC (Brasil, 2013).

### **Efectividad de la cooperación: los planes de desarrollo nacional**

El debate acerca de la efectividad de la cooperación se formó en torno a la cooperación tradicional de la OCDE<sup>[22]</sup> y se fue expandiendo para los países del Sur y organizaciones de la sociedad civil (OSC). En ese sentido, es relevante fortalecer la discusión sobre ¿Qué modelo de desarrollo esas iniciativas están estableciendo? o ¿Qué plan de desarrollo nacional están apoyando? El problema es que esos planes aún están en discusión en los países y en la mayoría de ellos no hay un plan definido, particularmente en el Sur global. Por ende, la Agenda 2030 y sus objetivos poseen gran importancia, aunque sea muy difícil lograr metas tan ambiciosas cuando el Estado no posee los medios ni el control de los procesos para ello.

Como parte de la transparencia y la *accountability*, la efectividad de la cooperación estimula la participación social de las Organización de la Sociedad Civil en la CID. Ello se conecta con las demandas por un

mayor control social, posible con la evaluación y medición de las iniciativas y particularmente importante en términos de la transformación social, ya que es común que el uso del presupuesto público no resulte en los cambios proyectados y esperados. De ahí, la pertinencia y relevancia de la plataforma denominada *Civil Society Organizations Partnership for Development Effectiveness* (CPDE), que reconoce que una cooperación efectiva debe ocuparse de la pobreza e inequidad y, por lo tanto, analizarse bajo el abordaje de derechos humanos<sup>[23]</sup>.

En el caso de Brasil, los actores sociales en la CID y la CSS forman parte de nuevas tendencias que se fortalecen con la COBRADI. Aunque el tema se volvió muy importante en proyectos como el ProSavana- entre Mozambique, Japón y Brasil para el desarrollo de la agricultura en el norte de Mozambique – éste mantiene un debate pendiente en las políticas de CID en Latinoamérica (Ayllón, 2020). En Brasil, las protestas sociales que resultan de los impactos negativos del ProSavana<sup>[24]</sup> han sido tan importantes como la participación del Movimiento Sem-Terra (el MST) en la cooperación para el desarrollo. Ambos colocan en jaque la definición de la CSS y su efectividad para el bienestar.

### La financiación del desarrollo en el Sur

Las dificultades del Sur global para lograr financiamiento para su agenda de desarrollo constituyen una cuestión geopolítica en la CID y explican la inclusión de los flujos de la CSS en el TOSSD por parte de la OCDE – el ODS 17 no avanza bien. La necesidad de los países del Sur para reivindicar la justicia social, económica y ambiental en la gobernanza multilateral, especialmente con el apoyo del Norte, es un hecho. El principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas se conecta con las respectivas capacidades de los países (PRCD-RC) tanto en las negociaciones de cambio climático cuanto en la financiación del desarrollo (Chaturvedi *et al.*, 2021).

Este tema ha sido abordado desde la perspectiva de las Naciones Unidas en tres conferencias: Monterrey en 2002, Doha en 2008 y Addis Abeba en 2015. Estas reuniones renovaron los compromisos para aumentar la financiación a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo y, más recientemente, han avanzado para incorporar al Sur global. En Monterrey y Doha se estableció una relación directa entre el aumento de la AOD y el logro de objetivos y metas de desarrollo acordados internacionalmente, mientras que la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) colocó los recursos internos de los países en desarrollo en el centro de la financiación y reconoció el rol de las inversiones privadas para los ODS. Cabe aclarar que esto implica quedarse atado a conflictos de intereses privados y públicos.

El año 2015 fue importante para esa concertación, porque la AAAA, junto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, proporcionaron un marco global para financiar el desarrollo en el ámbito de la Agenda 2030 y armonizar las finanzas privadas con políticas socioeconómicas y medioambientales. Pero, nunca se logró que ese marco luchara contra la evasión fiscal o limitara la fuga de capitales, o se implementara un impuesto internacional para nuevos financiamientos a esta agenda (Mawdsley, 2021). En tanto, por primera vez, se incluyeron metas de crecimiento económico (meta 8.1), de productividad (meta 8.2) y de creación de empresas (meta 8.3).

En el capitalismo de partes interesadas – o el *multistakholderism* –, el sector privado asume el interés de la sociedad, pero va en dirección contraria a las propuestas de gravar a los ricos para reducir las desigualdades (OXFAM, 2023). Para los países y pueblos del Sur sería importante avanzar en la prosecución de la justicia social global por vía de sistemas de financiación que logren transferir riqueza al sector público y a las poblaciones más pobres. Hasta que eso no ocurra, la financiación al desarrollo seguirá formando parte de las narrativas, más que de las realidades.

Las agendas emergentes aquí mencionadas justifican la importancia de la CSS. Aunque los países del Sur tengan sus propias políticas – definiciones y metodologías para de medición de su Cooperación Sur-Sur – hay mucho que intercambiar. La articulación de intereses comunes relacionados a la evaluación en base a criterios direccionados a la justicia (social) global; a otra noción de efectividad e impacto de las iniciativas; y la demanda por más financiación al desarrollo en el Sur global es parte de ese escenario. Priorizar las redes e intercambios Sur-Sur para reflexionar y fijar marcos comunes entre los países para monitoreo, evaluación y medición de la CSS es un esfuerzo que va contra la simple medición de lo que se dedica de fondos públicos a la CID, limitada a las demandas de la Agenda 2030.

## 4. Consideraciones finales

### Metodología: una cuestión política, además de técnica

Debatir la cooperación internacional en el Sur global implica tener un perspectiva histórica y crítica no sólo en términos de narrativa sino de práctica. En Brasil, la COBRADI, como iniciativa de mapeo y medición de lo que puede contribuir el país al bienestar global, no debe limitarse a las métricas propuestas por la gobernanza global de la Agenda 2030. La autonomía decisoria conjugada con una identidad Sur global impone el imperativo de pensar nuevos marcos analíticos y evaluativos para la Cooperación Sur-Sur. Eso significa que los

informes debieran ir más allá de variables y del volumen presupuestario y considerar las experiencias y aprendizajes de las instituciones brasileñas.

Con el último cambio metodológico de IPEA para los informes del COBRADI a partir de 2021, es evidente que el alineamiento con la OCDE y el TOSSD implica abandonar el propósito de tener una metodología propia y datos cualitativos. Por cierto, la práctica de hacer más evaluaciones y promover más debates sobre la efectividad de las iniciativas es esencial. Sin embargo, no es posible seguir importando criterios evaluativos o variables para la mensuración de la CID de forma acrítica.

Nos parece importante no dejar que la CSS vuelva a ser apenas un mecanismo complementario a la CID tradicional. Para que no se pierda la chance de revertir la crisis ideológica y operativa que vive, tal cual menciona Mawdsley (2019) en esa tercera fase de su existencia en el pós-PABA+40, no debería dejarse capturar por lógicas y paradigmas de la OCDE ocultos en debates técnicos y elaboración metodológica. Es preciso mucha atención para que bajo la identificación de lo que se conoce por Cooperación Sur-Sur no estén contabilizadas prácticas que van contra la justicia social y reproduzcan las estructuras desiguales.

Así como el PIB *per capita* es un valor agregado genérico y desconectado de la realidad, el valor monetario dedicado a la CID no revela mucho sobre las inversiones en bienestar.

## 5. Apéndices

**Tabla 1:**  
**El cambio metodológico de los informes COBRADI**

Periodo y año de publicación	Estructura del Informe	Notas metodológicas
2005-2009 (Brasil, 2010)	<p>(1) Publicación oficial, por primera vez, de los montos de cooperación internacional y de la metodología de cuantificación. Presenta los gastos por modalidad, sector, país, región y distribución geográfica.</p> <p>(2) Contextualiza históricamente la cooperación brasileña para el desarrollo internacional.</p> <p>(3) Identifica los sectores en que se moviliza la cooperación: asistencia humanitaria, becas de estudio para extranjeros, cooperación técnica, científica y tecnológica, la contribución a organismos internacionales y bancos regionales y las operaciones de paz.</p> <p>(4) Estructura los capítulos por temas.</p>	<p>(1) Identificación, reuniones y entrevistas con las instituciones del gobierno federal (Poder Ejecutivo) que implementan actividades de cooperación internacional para pensar la metodología.</p> <p>(2) Aplicación de un formulario electrónico para capturar actividades y gasto financiero (presupuestario y monetario).</p> <p>(3) La sistematización, análisis y publicación de datos clasificando en sectores la acción de las instituciones en la cooperación internacional.</p> <p>(4) Presenta una sección para explicar la metodología utilizada con datos que aparecen por sector, institución y distribución geográfica, indicando los principales socios.</p>
2010 (Brasil, 2013)	<p>(1) Presenta los gastos por modalidad, sector, país, región y distribución geográfica.</p> <p>(2) Identifica los sectores en que se viabiliza la cooperación: cooperación técnica, cooperación educacional, cooperación científica y tecnológica, cooperación humanitaria, apoyo y protección a los refugiados, operaciones de manutención de la paz, y gastos con organismos internacionales.</p> <p>(3) Montos organizados por sector, modalidad, país y región.</p>	<p>(1) Se estima que el informe debe ser publicado anualmente (no fue así hasta 2023). Reproduce el método del informe de 2010, sin reservar ninguna sección para esta discusión.</p> <p>(2) Se trata de consolidar los gastos con las personas involucradas en las iniciativas, infraestructura y recursos financieros.</p> <p>(3) Participaron 91 instituciones del gobierno federal.</p> <p>(4) Explicación de los tipos de gastos: con servidores y colaboradores (viáticos, billetes, salarios, horas técnicas, becas) y los compromisos con cuotas obligatorias de los organismos</p>

	(4) Estructura los capítulos por temas.	internacionales. No presenta sección sobre metodología.
2011-2013 (Brasil, 2016)	(1) Presenta los gastos por modalidad, sector, país, región y distribución geográfica. (2) Identifica los sectores en que se moviliza la cooperación: cooperación técnica. cooperación educacional. cooperación científica y tecnológica. cooperación humanitaria. protección y apoyo a refugiados. operación de manutención de paz. y gastos con organismos internacionales. Consideraciones finales. (3) Identifica prácticas de la cooperación brasileña. (4) Estructura los capítulos por sector de cooperación.	(1) Reproduce el método de 2010 e incluye series históricas de gastos entre 2005-2013. (2) Identifica las variables que componen los gastos. Incluye series históricas de gastos entre 2005-2013 (3) No presenta sección sobre metodología.
2014-2016 (Brasil, 2018)	(1) Presenta los gastos por modalidad, sector, país, región y distribución geográfica. (2) Identifica los sectores de actuación de Brasil: gestión de la cooperación técnica, gestión pública, salud, medio ambiente, ciencia, tecnología e innovación, agricultura, formación superior de extranjeros, derechos humanos y desarrollo urbano. (3) El tema de derechos humanos en la cooperación es nuevo. (4) Estructura los capítulos por temas.	(1) Reproduce el método de 2010. Profundiza la explicación de los gastos con viáticos, billetes, horas técnicas, costos administrativos, becas de estudio y de investigación, financiamiento a proyectos, donación de suministros, contribución financiera a organismos internacionales. (2) Presenta un capítulo de gastos del gobierno con una serie histórica 2005-2018, participación nominal y relativa de las instituciones, amplitud geográfica y multi/tri/bilateral, tipos de gastos. (3) Identifica las variables de interés para medir. (4) Presenta sección sobre metodología.
2017-2018 (Brasil, 2020)	(1) Presenta los gastos por modalidad, sector, país, región y distribución geográfica.	(1) Se reproduce el método de 2010 con mejoras. Se adopta la perspectiva de usar los sistemas de

	<p>(2) Mapea las actividades internacionales de las instituciones.</p> <p>(3) No identifica el gasto por sectores, sino por modalidades.</p> <p>(4) Estructura los capítulos por temas.</p>	<p>la financiación pública para tener la dimensión de los gastos de instituciones con actividades internacionales.</p> <p>(2) Presenta capítulo de gastos en que se analizan los conocimientos y saberes técnicos y científicos acumulados por las instituciones brasileñas como singularidad brasileña.</p> <p>(3) Por primera vez se crea un indicador para medir las 'horas técnicas' dedicadas a la COBRADI (un monto de las horas de los servidores públicos en base a sus salarios).</p> <p>4) Presenta sección sobre metodología.</p>
<p>2019-2020 (Brasil, 2022a)</p>	<p>(1) Presenta los gastos por modalidad, sector, país, región y distribución geográfica. Por primera vez, los montos están vinculados a los ODS.</p> <p>(2) Presenta las redes de socios de Brasil en la cooperación ofrecida y recibida.</p> <p>(3) Presenta investigación sobre los impactos de la pandemia de Covid-19 en la cooperación internacional de Brasil.</p> <p>(4) Identifica los sectores: agricultura, cooperación humanitaria, cooperación técnica, contribuciones a organismos internacionales, cooperación científica y tecnológica, desarrollo social, planeamiento etc.</p> <p>(5) Estructura los capítulos por temas.</p>	<p>(1) Actualiza la metodología. Adopta el TOSSD, utiliza ciencia de los datos y establece nuevas variables para próximos informes.</p> <p>(2) presenta la CSS para el desarrollo en diálogo con la AOD en la cual fue pensado el TOSSD.</p> <p>(3) Establece como unidad de análisis el proyecto de cooperación internacional.</p> <p>(4) Elige 6 modalidades de cooperación y no considera la cooperación técnica bilateral, la más representativa de la CSS y la COBRADI.</p> <p>4) No presenta sección sobre metodología, pero tiene un capítulo conceptual.</p>
<p>2021 (Brasil, 2024)</p>	<p>(1) Presenta los gastos por modalidad, sector, país, región y distribución geográfica. Los</p>	<p>(1) Construido sobre la metodología 2022, con nuevos horizontes metodológicos. Técnicas</p>

	<p>montos y actuación de las instituciones están vinculados a los ODS.</p> <p>(2) Presenta un capítulo conceptual sobre los nuevos horizontes metodológicos para la investigación de 2021-2024.</p> <p>(3) Incluye los canales a través de los cuales se operacionaliza la cooperación.</p> <p>(4) Discute, por primera vez, una cooperación Sur-Norte.</p> <p>(4) Estructura los capítulos por temas.</p>	<p>de ciencia de datos para explorar bases de datos públicas, colecta de datos por formulario estructurado, entrevistas complementares con las instituciones.</p> <p>(2) Por primera vez se pretende incluir los estados y municipios y los tres poderes</p> <p>(3) La base de datos de la COBRADI habilita el envío de datos al TOSSD y a la cuantificación de la CSS de la UNCTAD</p> <p>(4) inclusión de 6 variables con más detalles por institución, ODS, modalidad de cooperación, sector económico-industrial entre otros.</p> <p>4) Presenta sección sobre metodología y conceptos.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2010); Brasil (2013); Brasil (2016); Brasil (2020); Brasil (2022); Brasil (2024)

**Tabla 2:**  
**El perfil de la COBRADI**

Periodo y año de publicación	Modalidades (y grado de participación)	Principales temas/instituciones y regiones/países beneficiados
2005-2009 (Brasil, 2010)	<p>Contribuciones a organismos internacionales (76%), cooperación técnica, asistencia humanitaria y becas para estudiantes extranjeros (10%); cooperación técnica, científica y tecnológica (14%). La cooperación técnica y humanitaria fueron las que más crecieron.</p> <p>Monto total US\$ 1,6 mil millones.</p>	<p>Países de América Latina, Bolivia, Haití e Paraguay fueron los destinos principales de la cooperación humanitaria de Brasil</p> <p>Los sectores de salud y agricultura aparecen como más significativos en la cooperación técnica</p> <p>Cabo Verde (24,4%) fue el principal socio beneficiado</p>
2010 (Brasil, 2013)	<p>Cooperación técnica (6,3%); cooperación educativa (3,8%); científica y tecnológica (2,6%); cooperación humanitaria (17,5); apoyo y protección a los refugiados (0,1%); operaciones de paz (36%);</p>	<p>América Latina y el Caribe es la principal región beneficiada con más de 50% de todos los gastos y Haití el principal socio en ese año (47,4%)</p>

	<p>contribuciones a organismos internacionales (33,7%).</p> <p>Monto total US\$ 923 millones.</p>	<p>Entre las instituciones con más gasto están el Departamento de la Policía Federal y el Ministerio de la Salud, después de la cancillería</p>
<p>2011-2013 (Brasil, 2016)</p>	<p>Cooperación técnica (7%); cooperación educativa (5%); científica y tecnológica (13%); cooperación humanitaria (13%); apoyo y protección a los refugiados (1%); operaciones de paz (5%); contribuciones a organismos internacionales (56%).</p> <p>Monto total US\$ 1.5 mil millones.</p>	<p>La ABC responde por más de 70% de los gastos en la cooperación técnica seguido de la EMBRAPA, el Ministerio de la Salud, ANVISA, y el Ministerio de Desarrollo Social y combate al hambre.</p> <p>Los principales beneficiados por la cooperación técnica son países africanos, con destaque para Mozambique con (18,5)<sup>27</sup>.</p>
<p>2014-2016 (Brasil, 2018)</p>	<p>Contribuciones a organismos internacionales (41%), contribuciones a bancos multilaterales de desarrollo (39%), cooperación educativa (2%), y las demás modalidades, como cooperación técnica; gestión pública; salud; medio ambiente; agricultura; ciencia, tecnología e innovación; derechos humanos; programas de desarrollo urbano, sociales y económicos (18%).</p> <p>Monto total R\$ 4,094 mil millones.</p>	<p>Los mayores gastos fueron con Mozambique, Estados Unidos, Haití, Cuba y Guatemala</p> <p>17% fue dedicado a la mejora socioeconómica de los mozambicanos (becas de estudio) o del país (en agricultura con destaca para el rol de la EMBRAPA)</p>
<p>2017-2018 (Brasil, 2020)</p>	<p>No identifica las modalidades.</p> <p>R\$ 6,8 mil millones.</p>	<p>Los gastos más relevantes vienen del Ministerio de la salud, Ministerio de la Planificación y Ministerio de la Educación</p> <p>En la cooperación técnica, el Ministerio de la Salud y la FIOCRUZ son los principales involucrados</p>

		Mozambique (11,5%) fue el principal socio beneficiado, seguido de Surinam, Haití, Ecuador y otros
2019-2020 (Brasil, 2022)	Contribuciones a organismos internacionales (94%), los otros 6% están dedicados a: 41% de cooperación humanitaria, 41% de cooperación técnica, 12% de cooperación científica y tecnológica, y 6% de cooperación educativa.  Monto total R\$ 4,353 mil millones.	Entre los países beneficiados se destaca Guinea Bissau (31,5%) <sup>28</sup> , con una cooperación bastante diversificada que va de la educación, seguridad pública, justicia y agricultura hasta la formación técnica profesional  África es el continente donde hubo más gastos (cooperación técnica) con 71%, mientras América Latina y el Caribe representaron 25% y Asia, 4%
2021 (Brasil, 2024)	Contribuciones a organismos internacionales (71,56%); proyectos (0,06%); cooperación técnica (9,14%); donaciones (4,06%), (3,16%); cooperación educacional (9,37%); cooperación investigación y desarrollo tecnológico (1,84%), costos administrativos (0,81%).  Monto total R\$ 2.926.968,97	No informa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2010); Brasil (2013); Brasil (2016); Brasil (2020); Brasil (2022); Brasil (2024).

## 6. Referencias

- Bergamaschi, I. y Tickner, A. (2017). Introduction: South-South Cooperation beyond the myths – a critical analysis. En I. Bergamaschi, P. Moore y A. Tickner (Eds.), *South-South Cooperation beyond Myths: rising donors, new aid practices?* (pp. 1-27). Palgrave MacMillan.
- Cabral, L. (2019). Vignette: Interrogating the binary in Brazil's agricultural cooperation for development. En E. Mawdsley, E. Fourie y W. Nauta (Eds.), *Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production*. (pp.123-129) Routledge.
- Caixeta, M. B. y Santos, M. C. R. (2022). Decolonizing South-South Cooperation: an analytical framework founded on post-development and the common. En F. D. M. Duarte y V. A. E. Valle (Eds.), *Decolonizing Politics and Theories from the Abya Yala* (pp. 28-49). E-International Relations.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (LC/G.2660/Rev.1). <https://hdl.handle.net/11362/40161>
- Chaturvedi, S. *et al.* (2021). Development cooperation in the context of contested global governance. En S. Chaturvedi *et al.* (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for achieving the 2030 Agenda* (pp.1-21). Palgrave Macmillan.
- Corrêa, M. L. (2010). *Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Edição do autor.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada y Agência Brasileira de Cooperação. (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. IPEA - ABC. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1230>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada y Agência Brasileira de Cooperação. (2013). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. IPEA - ABC. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2527>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada y Agência Brasileira de Cooperação. (2016). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. IPEA - ABC. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7110>

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada y Agência Brasileira de Cooperação. (2018). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014-2016*. IPEA - ABC. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8827>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020). *Dimensionamento de gastos das instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2017-2018*. IPEA. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10377>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022). *Cooperação Internacional em tempos de pandemia: 2019-2020*. IPEA. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10920>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2024). *Cooperação Educacional e Científica Brasileira em foco: Relatório COBRADI 2021*. IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350738>
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, 12, 55-81. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2009.12.003>
- Leite, I. C. et al. (2014). *Brazil's engagement in International Development Cooperation: the state of the debate* (N° 59). Institute of Development Studies/Articulação SUL/CEBRAP.
- Leite, I. A., Suyama, B. y Waisbich, L. T. (2013). *Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização*. Institute of Development Studies/Articulação SUL/CEBRAP.
- Lima, M. R. S. (2018). A agência da Política Externa Brasileira: uma análise preliminar. En W. A. Desiderá Neto et al. (Eds.), *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008* (pp. 39-53). Ipea & Funag.
- Lima, J. B. B., Campos, R. P. y Neves, J. B. S. (2014). O perfil da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na América Latina e no Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a Política Brasileira de Cooperação Internacional. En A. M. Souza (Ed.), *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* (pp.203-250). IPEA.
- Martín, R. D., Lo Brutto, G. y Surasky, J. (2019). *La Constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Editorial de la Universidad de Cantabria.

- Martín, R. D. (2018). Cambiando el marco interpretativo de la cooperación. Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible. En P. O. M. Alemán, C. Giraldo, (Eds.), *Otros desarrollos, otra cooperación: Retos y perspectivas de la cooperación internacional* (pp.57-80). Universidad Nacional Autónoma de México y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Mawdsley, E. (2019). *South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead*. Oxford Development Studies.
- Mawdsley, E. (2021). Development finance and the 2030 goals. En S. Chaturvedi, et al. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (pp.51-57). Palgrave Macmillan.
- Milani, C. R. S. (2017). *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Agência Brasileira de Cooperação.
- Milani, C. R. S. (2018). *Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Editora Appris
- Muñoz, E. E. (2016). Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur. En M. R. S. Lima, C. R. S. Milani y Muñoz, E. E. (Eds.) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (pp. 229-256). CLACSO.
- de Oliveira, O. P. et al. (2021). Introduction. Latin American public policies: from import to export. En O. P. de Oliveira, et. al. (Eds.), *Latin America and policy diffusion: from import to export* (pp. 17-46). Routledge.
- OXFAM. 2023. *Survival of the richest. How we must tax the super-rich now to fight inequality*. Oxfam Briefing Paper.
- Souza, A. M. (2014). *Repensando a cooperação internacional para o Desenvolvimento*. IPEA.
- Suyama, B., Silva, D. y Waisbich, L.T. (2017). *Guia para o Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira*. ASUL e OXFAM.
- United Nations Development Programme (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano - El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Recuperado el 4 de noviembre de 2024 de <https://www.undp.org/es/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-2013>
- Waisbich, L.T., Roychoudhury, S. y Haug, S. (2021). Beyond the single story: “Global South” polyphonies. *Third World Quarterly*, 42(9), 2086-2095. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1948832>

## Notas

- 1 Un reciente estudio de Harris Gleckman (2023) del South Center y del Transnational Institute (TNI) muestra cómo el *multistakeholderism* limita el papel de los países en desarrollo en la gobernanza global y, también, perjudica el multilateralismo al tercerizar la gobernanza global para actores privados y conducir a una disminución de la confianza de la comunidad internacional, con la consecuente erosión de la soberanía. También según el *World Inequality Database*, los gobiernos están cada vez más pobres, mientras los privados están más ricos (WIR, 2022, figura 5), debido a la alta concentración de renta y riqueza en manos privadas al interior de los países.
- 2 La posición de privilegio ocupada por los países del Norte global conforma un sistema multilateral no solamente con el predominio de esos países, sino con el uso de ese sistema por parte de esas potencias hegemónicas, al estilo de lo que decía Cox (1981) sobre los organismos internacionales. “Todo ello amerita repensar críticamente la CSS en perspectiva histórica, porque la falta de memoria en las investigaciones sobre cooperación internacional para el desarrollo en general y la CSS en particular ha sido producto de un proceso de borrado deliberado y recurrente del pasado, a fin de manipularlo desde el multilateralismo hegemónico y sus terminales bilaterales e intermediarios del mundo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).” (Martín, 2019, 8)
- 3 La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) aprobada por los países miembros de la Conferencia Regional de Desarrollo Social en octubre de 2019 de la CEPAL incluye como grupos en situación de vulnerabilidad niñas y adolescentes, personas mayores, mujeres, pueblos indígenas, población afrodescendiente, personas con discapacidad, que habitan en zonas rezagadas, migrantes y desplazados por conflictos, afectadas por desastres y el cambio climático, lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales. Más detalles acerca de la ARDSI (CEPAL, 2024 sitio web).

- 4 Una Comisión de intelectuales de los continentes del Sur, que estuvieron dedicados a reflexionar y resolver los problemas de su país y región, reunidos y coordinados por Julius K. Nyerere (Tanzania) elaboraron un informe unánime con recomendaciones prácticas de cómo expandir la Cooperación Sur-Sur y el reconocimiento que la responsabilidad del desarrollo en el Sur está en el Sur.
- 5 El TOSSD es un intento de construir un marco estadístico internacional para monitorear los recursos oficiales y privados, del proveedor y beneficiario que fueron movilizados para apoyar los ODS. Desde 2018, en el gobierno de Michel Temer en Brasil, el IPEA, la ABC y el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) participan del grupo de trabajo internacional del TOSSD, según el IPEA (Brasil, 2020), correspondiendo a un claro cambio político del país en la CID.
- 6 La participación de IPEA en las dos reuniones de la NeST resultando en los dos informes publicados (Besharati *et al.* 2015; 2017) fue representada por el equipo de IPEA-Rio de Janeiro que no formaba parte del equipo de IPEA-Brasilia encargado de los informes de la COBRADI, aunque hubiese sintonía.
- 7 Para más detalles acercada de los datos de interés al TOSSD ver TOSSD Reporting Instruction (July 2024) en [https://www.tossd.org/docs/reporting\\_instructions.pdf](https://www.tossd.org/docs/reporting_instructions.pdf)
- 8 Las brechas estructurales, según la CEPAL (2016, p.111), constituyen un enfoque que reconoce las distintas dimensiones del desarrollo más allá del PIB per cápita y muestra en la América Latina y el Caribe la baja productividad y mala infraestructura; la pobreza y la concentración del ingreso que aumentan la vulnerabilidad; la brecha de género; las desigualdades territoriales que limitan el desarrollo de las personas; el deterioro ambiental que también aumenta la desigualdad y las brechas estructurales en las economías del Caribe,.
- 9 Se utiliza esa expresión con muchas advertencias, pues el propio concepto propuesto por el Norte está basado en el acumulado de experiencias e ideas de la gobernanza global en detrimento de los saberes y particularidades locales. Estamos de acuerdo con Muñoz (2016) para quien nuevos actores, prácticas y narrativas son necesarios para una perspectiva crítica acerca de la CSS.

- 10 A pesar de la intención desde el inicio en desarrollar un sistema de recopilación de datos que reuniera más de una centena de instituciones del gobierno federal, hasta el presente no hay una práctica sistematizada (sistema de información) que permita la publicación de los reportes en una serie histórica.
- 11 Esa singularidad fue enfatizada en la literatura, en entrevistas y en los debates promovidos durante la investigación conducida por ASUL y el Cebrap “*Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: the state of the Debate*” bajo el Programa de IDS *Rising Powers in International Development* (Leite et al., 2014) pero no fue analizado en detalle por no haber evaluaciones disponibles en ese momento.
- 12 El gasto del presupuesto público federal corresponde al pago en el ámbito de la gestión pública (no se trata de inversión o subvención). Se contabilizan los gastos de viáticos, pasajes internacionales, becas para extranjeros, contribución (de las cuotas) a las organizaciones internacionales y pagos con la realización de eventos, además de las ‘horas técnicas’ que son las horas que funcionarios públicos dedican a esas iniciativas (Brasil, 2020, 9)
- 13 Según Milani (2018), los países menores y más progresistas suelen privilegiar las Naciones Unidas u otras agencias multilaterales –el caso de Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia –, mientras que Portugal, Estados Unidos, Italia, Canadá, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia dedican la AOD más a la cooperación bilateral, por lo tanto, iniciativas más conectadas a otros objetivos de sus políticas exteriores.
- 14 “*Brazil is one of the five key partners of the OECD and has actively engaged with different OECD bodies and activities in the past two decades. Brazil adhered to the OECD Recommendation of the Council for Development Cooperation Actors on Managing the Risk of Corruption and the OECD-DAC Recommendation on Good Pledging Practice and participated in the 2019 DAC Senior-level Meeting and the LAC-DAC Dialogue on Development Cooperation.*” (OCDE website)
- 15 En la COBRADI hay también iniciativas de Cooperación ‘Norte-Sur’, como en el caso de los bancos de leche que España y Portugal se benefician de una política brasileña reconocida internacionalmente.

- 16 En el presente, las OSC siguen todavía con esa demanda; en la Cúpula Social del G20, REBRIP invitó a la comunidad a retomar las discusiones por el CONPEB en el presente gobierno de Lula (2023-2027).
- 17 Se dice “De um lado, passam-se a coletar dados das iniciativas de cooperação internacional desagregados por instituição responsável, ODS/Metas, setor econômico-industrial, modalidade de cooperação internacional, arranjo de cooperação internacional e canal de implementação. De outro, a pesquisa passa a quantificar todas essas variáveis pelo número de iniciativas, gasto direto, número de horas técnicas e valor das horas técnicas (gasto indireto). Além das seis variáveis e quatro formas para quantificá-las, a Cobradi intensifica os esforços para produzir maior nível de detalhamento e descrição de cada iniciativa de CID informada pelas instituições participantes.” (IPEA, 2024, 13)
- 18 Morales (2019) hace un recorrido de la CSS que va del discurso a la institucionalización de ese mecanismo. Caixeta (2021) presenta una evolución cronológica de la CSS.
- 19 Según Besharati (2013, 3), se puede esperar de los países del Sur, considerados nuevos proveedores de la CID, una cooperación con más transparencia en términos de datos y sistemas de monitoreo y evaluación, para presentar más evidencias de los flujos de la CSS, se puede también involucrar los *think tanks* y la academia en análisis más completos y detallados (*in-depth analysis*), investigación de campo y evaluaciones de impacto más rigurosas y sistemáticas acerca de la CSS, como contribución al campo, atenta a las necesidades y demandas de los países beneficiados por las iniciativas.
- 20 En el panorama más reciente, la ABC realiza evaluaciones externas (e independientes) en el marco de sus programas e iniciativas de cooperación trilateral, del su rol en el marco de cooperación con el PNUD o con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de proyectos más estructurantes y estructurales como el “Cotton 4 + Togo”. Para acceder a los informes de evaluación, visitar el sitio en la web de la ABC en <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes>.
- 21 El sitio web del OCID, todavía en fase de creación, es el <https://ocid.ibict.br/>

- 22 Desde el año 2003 en Roma hasta 2011 en Buzan, los encuentros de alto nivel fueron eligiendo principios de acción e involucrando países del Sur y la sociedad civil. En ese nuevo abordaje se espera avanzar el paradigma de la efectividad de la ayuda asociando la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur.
- 23 Disponible en: <https://csopartnership.org/about-us/>
- 24 Sobre el ProSavana, sugerimos la investigación de Fingerhann (2015) difundida en el *working paper* en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08990ed915d622c0002a1/WP113\\_FAC.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08990ed915d622c0002a1/WP113_FAC.pdf)
- 25 Elaboración propia. El monto total de Brasil fue R\$ 106.609.316. Para Mozambique se otorgó R\$ 19.744.946 (Brasil, 2016).
- 26 Elaboración propia. El monto total de Brasil fue R\$ 18.033 millones, de los cuales a Guiné Bissau se le otorgaron R\$ 5.680 millones (Brasil, 2022).

### Información adicional

*Como citar este artículo:* Bolfarine Caixeta, M. y Barrios Díaz, J. A. S. (2024). Más calidad y menos cantidad en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sur Global: la experiencia de Brasil. *Relaciones Internacionales*, 33(67), 196, <https://doi.org/10.24215/23142766e196>

# AmeliCA

## Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/journal/26/265177006/265177006.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en [portal.amelica.org](http://portal.amelica.org)

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Marina Bolfarine Caixeta,

José Alejandro Sebastián Barrios Díaz

Más calidad y menos cantidad en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sur Global: la experiencia de Brasil  
*More quality and less quantity in International Development Cooperation in the Global South: Brazil's experience*

*Relaciones Internacionales*

vol. 33, núm. 67, p. 95 - 122, 2024

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

[revista@iri.edu.ar](mailto:revista@iri.edu.ar)

**ISSN:** 1515-3371

**ISSN-E:** 2314-2766

**DOI:** <https://doi.org/10.24215/23142766e196>



**CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE**

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.**