



## LA AGENDA DE LA DEMOCRACIA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO GUBERNAMENTAL EN BRASIL: CICLOS Y PACTOS EN LA TRANSICION DEL SIGLO

### THE DEMOCRACY AGENDA AND THE NON-GOVERNMENTAL INTERNATIONAL COOPERATION IN BRAZIL: CYCLES AND PACTS AT THE TURN OF THE CENTURY

#### A AGENDA DA DEMOCRACIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL<sup>i</sup>

MARTA RIBEIRO GRAVE<sup>ii</sup> y ANTÔNIO DIMAS CARDOSO<sup>iii</sup>

Fecha de Recepción: 31/05/2020 | Fecha de Aprobación: 22/06/2020

**Resumen:** La alianza de agencias no gubernamentales para la cooperación internacional, principalmente europeas, con diferentes sectores de la sociedad civil brasileña ha contribuido históricamente a su organización, articulación y fortalecimiento. Sobre la base de estas relaciones de asociación, la Cooperación Internacional No Gubernamental desempeñó un papel importante en el proceso de redemocratización en Brasil y, con el tiempo, para la consolidación y proyección sociopolítica de diferentes ONGs y movimientos sociales. El objetivo de este artículo es proporcionar una visión histórica de los ciclos y pactos que han pasado y guiado las relaciones de cooperación internacional de carácter no gubernamental en Brasil, situándolas en términos de valores, agendas e influencias de la coyuntura. Finalmente, basado en un análisis del contexto sociopolítico brasileño actual, se refleja en la reanudación de la defensa de la democracia al centro de la agenda de estas relaciones de cooperación. De esta manera, el trabajo busca contribuir a la presentación de los debates necesarios para que este tipo de solidaridad global continúe manteniendo la vitalidad y la pertinencia.

#### Palabras Clave:

*Cooperación internacional.*  
*Organizaciones No Gubernamentales.*  
*Desarrollo.*  
*Democracia.*  
*Brasil.*

<sup>i</sup> Traducido del portugués al español por Lázaro Ribeiro Sá, académico del Instituto Universitario Italiano de Rosario – Argentina.

<sup>ii</sup> Máster por el Programa de Posgrado en Desarrollo Social de la Universidad Estatal de Montes Claros - MG, Brasil. marta.grave@hotmail.com

<sup>iii</sup> Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y del Programa de Posgrado en Desarrollo Social de la Universidad Estatal de Montes Claros - MG, Brasil. antonio.dimas@unimontes.br

**Abstract:** The alliance of non-governmental agencies for international cooperation, mainly European, with different sectors of Brazilian civil society has historically contributed to its organization, articulation and strengthening. Based on these partnerships, International Non-Governmental Cooperation played an important role in the process of re-democratization in Brazil and, over time, for the consolidation and socio-political projection of different NGOs and social movements. The main goal of this article is to provide a historical overview of the cycles that have gone through and the pacts that guided the non-governmental international cooperation relations in Brazil, situating them in terms of values, agendas and conjuncture influences. Finally, based on an analysis of the current Brazilian socio-political context, it reflects on the resumption of the defense of democracy to the center of the agenda of these cooperation relations. In this way, the work seeks to contribute to the presentation of which debates are necessary for this type of global solidarity to continue maintaining vitality and pertinence.

**Keywords:**

*International  
Cooperation.  
Non-Governmental  
Organizations.  
Development.  
Democracy.  
Brazil.*

## Introducción

En el campo de las relaciones internacionales, el principio de cooperación, es decir, la ayuda mutua, inspira la organización entre un conjunto muy diverso de actores. La acción conjunta internacional se establece en función de intereses similares, convergentes, concretizándose en diferentes estructuras, tratados e incluso en diferentes áreas de actividad. El establecimiento de acuerdos de cooperación, así como el involucramiento en organizaciones internacionales, é motivado, entre otros, por fines políticos, culturales, humanitarios o económicos.

La diversidad de propósitos, modelos e instrumentos es característica de las relaciones de cooperación internacional. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial, la cooperación transnacional ha recibido un denominador común: el desarrollo. La promoción del progreso económico y social de los países considerados subdesarrollados se convirtió en la bandera principal de la cooperación internacional en la segunda mitad del siglo XX. También en este momento histórico se consolidaron las principales organizaciones internacionales instituciones compuestas por representaciones de distintos países, cuya importancia para la geopolítica mundial, basada en sus actividades económicas y humanitarias, sigue siendo actual y reconocida mundialmente.

La cooperación internacional orientada para el desarrollo también es diversa en su composición, ya que no solo los Estados-nación cooperan. Las organizaciones que promueven acciones dirigidas al desarrollo van más allá de las instituciones bi y multilaterales del sistema oficial de ayuda. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las fundaciones sin fines de lucro, las universidades y las

empresas, especialmente las multinacionales, son agentes de cooperación con un protagonismo y una influencia cada vez mayores en el contexto de la globalización contemporánea.

La cooperación internacional no gubernamental para el desarrollo es una forma histórica y frecuente de relación entre las entidades brasileñas y otros países. La asociación estratégica entre las organizaciones no gubernamentales de los países del norte, especialmente los europeos, y las ONGs y los movimientos sociales brasileños, se reflejó en logros importantes y contribuyó para el establecimiento de redes que no solo conectaron diferentes iniciativas de la sociedad civil por el país, sino que también cultivaron solidaridad transnacional. Esta relación contribuyó para que una serie de entidades brasileñas se consolidase, ganando visibilidad social y política, además de reconocimiento técnico, en torno a un proyecto de desarrollo considerado alternativo.

Las concepciones y prácticas desarrollistas promovidas en el ámbito del sistema oficial de cooperación internacional para el desarrollo estuvieron, desde su aparición en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, estrechamente relacionadas con el proyecto de modernidad occidental. Entre las décadas de 1960 y 1970, se dio prioridad a los proyectos destinados a la construcción de infraestructura, teniendo como objetivo la expansión económica, incluidas las medidas de estabilización financiera y control de la inflación.

Contra esta tendencia, conceptos como el desarrollo alternativo, comunitario o sostenible, por ejemplo, se han consolidado en todo el mundo, a partir de las contribuciones de intelectuales, movimientos sociales, así como de organizaciones cuyas actividades se centraron en el tema. También en Brasil, las reflexiones y propuestas sobre otros modelos de desarrollo han tomado forma a lo largo de las décadas, originando experiencias de carácter económico, social, político, ambiental y cultural. Más tarde, las nuevas propuestas analíticas y prácticas a respecto del desarrollo, consonantes con el período de transición de los paradigmas epistemológicos característicos de la década de 1980, dieron como resultado recursos organizativos y modos de movilización que también eran nuevos para la sociedad civil brasileña.

En este campo, es importante señalar que la contribución del apoyo no gubernamental internacional al proceso de redemocratización en Brasil, basada en las relaciones de asociación estratégica establecidas con las organizaciones de la sociedad civil brasileña, fue reconocida y bastante sistematizada por los actores involucrados en este proceso. Con el tiempo, se discutieron nuevos pactos de cooperación para adaptar paradigmas y definir direcciones. Las reconfiguraciones de las relaciones de cooperación internacional no gubernamental a lo largo del tiempo se insertaron en un contexto mundial en cambio vertiginoso. Brasil pareció moverse, después del año 2000, de país receptor a país donante en el ámbito de la cooperación internacional, un factor que, entre otros, motivó debates sobre la salida de las agencias de cooperación no gubernamentales del país.

Una mirada coyuntural revela que los desafíos actuales son múltiples y originales. Por un lado, la actuación de las ONGs y los movimientos sociales, especialmente aquellos centrados en la temática socioambiental, ha sido fuertemente cuestionada por Jair Bolsonaro, actual presidente de Brasil. Por otro lado, el gobernante elegido para el período 2019-2022 también ha mostrado su disposición a tomar medidas oficiales unilaterales con el gobierno de Donald Trump, dentro del alcance de su política exterior, lo que resulta en cambios preocupantes en las relaciones internacionales y diplomáticas del país.

En vista de las características del contexto político – y la disminución de los recursos aportados a través de acuerdos públicos, con la que ya habían estado lidiando –, muchas organizaciones de la sociedad civil brasileña enfrentan diferentes dificultades, tanto relacionadas con su sostenibilidad y supervivencia institucional, como con reveses legales en sus áreas de actuación. Ante la crisis socioeconómica, la tendencia es intensificar las demandas del público con el que trabajan. Estas dificultades se ven reforzadas por la confluencia, en el mismo momento histórico, de la disminución de los recursos aportados por las agencias no gubernamentales de cooperación internacional para proyectos desarrollados en Brasil, especialmente los de origen europeo, lo que hace que sea importante que se retomem los debates y reflexiones sobre los rumbos de las relaciones no gubernamentales de cooperación internacional, de su papel en asociación con ONG brasileñas y la contribución de estas redes a la defensa y la propuesta de un modelo de desarrollo no necesariamente alineado con los principios neoliberales.

### **El ciclo de confianza y el pacto de la redemocratización.**

Si a los Estados ya se les fue atribuido el papel de actores clave en la cooperación internacional, actualmente se reconocen otros que son igualmente importantes, incluido el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur - Mercado Común del Sur. Es cierto que en el centro de las relaciones de cooperación internacional están las empresas, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales.

En su mayoría, las modernas agencias de cooperación no gubernamental surgieron en Europa entre las décadas de 1950 y 1960. Formadas por sectores considerados progresistas, respaldaron la creciente posición crítica ante la teoría dominante del desarrollo del mercado interno, basada en la industrialización, que buscaba cooperar a favor de adoptar un modelo de bienestar social en los llamados países del tercer mundo. Estas organizaciones de la sociedad civil en los países del norte estaban comúnmente vinculadas a movimientos religiosos, habiendo asumido, a lo largo de su actuación, el papel de fomentadores de un modelo de desarrollo considerado alternativo, construido, no raras veces, en contraste con el promovido por cooperación gubernamental en sus países o por las organizaciones multilaterales del sistema oficial de cooperación internacional para el desarrollo (PESSINA, 2012, p. 100; SANTOS, 2013, p. 44).

En oposición a la forma considerada vertical y autoritaria en que se elaboraban y concretizaban las políticas oficiales de cooperación, las agencias no gubernamentales de cooperación internacional abrieron canales más cercanos de diálogo con sus Estados parte en el Sur, buscando el consenso sobre las diferentes dimensiones del desarrollo y permitiendo procesos de organización popular, construido a partir de las especificidades locales.

En el caso específico de Brasil, el comienzo de las relaciones entre movimientos u organizaciones de la sociedad civil y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo se remonta, sobre todo, a la década de 1960. La evolución de esta asociación, que continúa hasta hoy, se ha consolidado en torno a críticas y puntos de vista comunes sobre el proyecto hegemónico de desarrollo y cooperación. Su relación histórica fue favorecida por la "convergencia entre un momento específico de la historia del país y un escenario internacional, en cierto modo, favorable a la cooperación" (INOUE, 1997, p. 10).

Si una gran parte de las alianzas brasileñas nació en un contexto de dictadura, con actuación basada en la construcción de espacios para la participación democrática, también las agencias eran sensibles a la promoción de la participación social y política de los grupos excluidos, empobrecidos, especialmente aquellos que el proceso de globalización pareció dejarlo al margen. Como regla general, la sociedad europea en la década de 1970 también legitimó el apoyo a los proyectos destinados a la movilización y conciencia política, capaces de contribuir a los cambios estructurales alrededor del mundo (INOUE, 1997, p.44).

Importantes sectores organizados de la sociedad civil brasileña, entre los cuales podemos citar iglesias, sindicatos, movimientos de mujeres, negros, indígenas y sin tierra, enfrentarían dificultades para sobrevivir sin el apoyo de la cooperación internacional no gubernamental (INOUE, 1997, p. 10). A lo largo de la década de 1980 y principios del año 1990, el surgimiento de movimientos, ONGs y redes fue impulsado por el apoyo estratégico de las agencias de cooperación internacional, lo que permitió la visibilidad pública de una serie de agendas relacionadas con los derechos sindicales, las reformas agrarias y urbanas, la agenda de las poblaciones tradicionales y extractivas, los derechos de las mujeres, la lucha contra el racismo, la sostenibilidad ambiental, entre otros (CAMPOLINA, 2011, p. 09).

Además de haber significado un estímulo para "la aparición de numerosas prácticas colectivas dentro de la sociedad civil, dirigidas a la reclamación de bienes, servicios y derechos sociopolíticos, negados por el régimen político actual" (GOHN, 2005, p. 71), la oposición a la dictadura también significó un vínculo articulador para diferentes actores. A lo largo de las décadas de 1970 y 1980, la sociedad civil organizada brasileña condujo con protagonismo un proceso de articulación y denuncia que contribuyó a la derrota de la dictadura militar. La crítica al Estado y un amplio "sentimiento antigubernamental" fueron preponderantes para la construcción de un discurso alternativo sobre el desarrollo (LYRA, 2005, p. 58). Frente al contexto político y social, un grupo de organizaciones y movimientos, con diferentes características, objetivos y bases sociales, fue reconocido "como parte de una alianza de diferentes personas debido a un proyecto político específico: democratizar el país" (SORJ, 2006, p. 61).

La transición entre las décadas de 1970 y 1980 también representa el surgimiento y consolidación de "nuevos agentes de construcción de identidad y fuerza social organizada" (GOHN, 2005, p. 73). Es la era de los nuevos movimientos sociales, es decir, un período marcado por la expansión de grupos y sujetos involucrados en procesos de reclamo político y por la consolidación de nuevas prácticas de movilización social (SANTOS, 1999, pp. 39-40; GOHN, 2008, p. 443).

En Brasil, la mayoría de las organizaciones y movimientos sociales que, en su génesis, se sitúan en el campo de la garantía de derechos y de la defensa de la justicia social, surgió, justamente, entre las décadas de 1970 y 80. Este también es, como ya ha sido dicho, el mismo grupo de organizaciones y movimientos que lucharon vehementemente contra el régimen militar y que, más tarde, se posicionarían de una manera ampliamente contraria a la adopción de políticas neoliberales típicas de la década de 1990 en Brasil (SANTOS, 2013, pp. 179-180).

Es evidente que las relaciones con las agencias internacionales no gubernamentales de cooperación para el desarrollo han demostrado ser decisivas para el proceso de reorganización de la sociedad civil brasileña, así como para la redemocratización de Brasil. Específicamente, esta cooperación

contribuyó a la realización de una nueva forma de asociativismo: las organizaciones no gubernamentales [ONGs], actualmente uno de los actores de la sociedad civil con mayor visibilidad y reconocimiento. Según los datos de una investigación realizada en 1993, el 75,9% de las ONGs, vinculadas a la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales [ABONG], tenía sus fuentes de recursos provenientes de agencias de cooperación internacional (ABONG, 1996, TEIXEIRA, 2003, p. 105). En general, las agencias internacionales no gubernamentales han reconocido en las organizaciones brasileñas de la sociedad civil canales alternativos para construir el proceso democrático en el país (TEIXEIRA, 2003, p. 105). La resistencia a la dictadura y la participación en el proceso de redemocratización contribuyeron a la consolidación de los movimientos sociales relevantes y a comenzar la construcción de redes de la sociedad civil, construidas alrededor de la defensa de un conjunto de derechos políticos, económicos y sociales que llegarían a ser registrados en la Constitución de 1988.

### **El ciclo de profesionalización y el pacto de efectividad.**

Hasta finales de la década de 1980, las relaciones de cooperación no gubernamental se basaban, sobre todo, en principios como la solidaridad y la confianza. Sin embargo, la transición entre los años 90 y 2000 reveló una nueva tendencia. Al ser reconocidas y legitimadas, junto con otros actores no gubernamentales, como agentes importantes en el ámbito de la cooperación internacional, las agencias de cooperación internacional para el desarrollo experimentaron una profunda reestructuración en términos de estrategia y gestión. En este contexto, se exigieron nuevas institucionalidades, observando temas y agendas que ganaban relevancia en el sistema oficial de ayuda.

El tema del impacto de los proyectos apoyados por instituciones extranjeras ganó centralidad, lo que condujo a un proceso de mejora de los instrumentos y metodologías de evaluación por parte de las agencias. Los proyectos con objetivos e indicadores más fácilmente medibles recibieron prioridad (PESSINA, 2012, p. 107). Las llamadas soluciones para la gestión social se han convertido en componentes centrales para el establecimiento de asociaciones, a menudo consideradas condiciones esenciales para la aprobación de proyectos.

Coincidentemente, durante la década de 1990, la ONU promovió una serie de cumbres, que dieron como resultado la compilación, a principio del año 2000, de un conjunto de ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM sistematizaron un compromiso global en términos de desarrollo, como un camino de cooperación para reducir la pobreza extrema en todo el mundo. También es posible afirmar que representaron un nuevo modelo organizativo y estratégico, ya que incorporan, "como en la lógica empresarial", "objetivos a alcanzar en un determinado período de tiempo" (PESSINA, 2012, p. 50).

Estableciendo metas cuantitativas y obedeciendo una visión de transformación planificada y mensurable, los ODM reunieron los actores de cooperación internacional, oficial y no gubernamentales, en torno a una relativa unanimidad, que aparece claramente en las narrativas y en los programas de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo a lo largo de toda la primera década del siglo XXI. "Las cumbres de la ONU y la Declaración del Milenio utilizan

expresivamente un discurso que marcará cada vez más las políticas de cooperación al desarrollo hasta hoy: el discurso de la eficacia de la ayuda" (PESSINA, 2012, p. 55).

La preocupación por la eficacia proviene de la combinación de dos factores: el primero, dado como respuesta a la creciente ola de cuestionamientos y críticas sobre la utilidad y el impacto de las acciones de cooperación; el segundo se debió a los cambios verificados en el seno del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo oficial, que influyeron y desencadenaron procesos de perfeccionamiento metodológico en las agencias no gubernamentales. Iniciados en 2003, los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda inicialmente involucraron a gobiernos y organizaciones internacionales y, más tarde, a la sociedad civil en una "nueva alianza, más amplia e inclusiva que nunca, basada en principios compartidos, objetivos comunes y compromisos diferenciados hacia un desarrollo internacional efectivo" (PESSINA, 2012, p. 67). A medida que el trabajo desarrollado por las agencias de cooperación no gubernamentales comenzó a ser legitimado y considerado en los foros oficiales, se redujo su libertad en términos de agenda, metodología y gestión de recursos.

Es común señalar que esta tendencia al pragmatismo en las AICD europeas exigió adaptaciones de las organizaciones de la sociedad civil brasileña en la elaboración, gestión y evaluación de sus proyectos. En general, se asumió que los sistemas sólidos de control y prestación de cuentas serían herramientas viables para garantizar resultados concretos y visibles en términos de acciones respaldadas. Los proyectos que anteriormente priorizaban dimensiones más subjetivas, como la organización, la conciencia política, la formación o el fortalecimiento de ciertos segmentos, necesitaban incorporar objetivos más concretos y, de alguna manera, más modestos.

Esta inclinación era tanto más fuerte cuanto mayor era el nivel de dependencia de las agencias en relación con la utilización de los recursos públicos en sus países de origen. Las nuevas prioridades, relacionadas con la transparencia y la eficacia, resultaron en la incorporación de expertos técnicos(as) en el personal de las agencias, lo que motivó la tecnificación de las relaciones que, hasta entonces, eran sustancialmente políticas. Además de la inclusión de una nueva generación de empleados(as), las agencias también pasaron por un proceso de adopción y propuesta de metodologías de gestión social, en diálogo con sus alianzas en el Sur. Temas como Planificación, Monitoreo y Evaluación [PME]; indicadores; marco lógico; cadena de impacto; teoría del cambio o línea de base se convirtieron en parte del día a día de las relaciones de cooperación y se han mantienen hasta la actualidad.

### **¿Qué pactos de solidaridad global para el Brasil de Jair Bolsonaro?**

Como se vio, diversos aspectos influyen el sentido y el significado de las relaciones de cooperación internacional. Las ideas sobre iniciativas de desarrollo, las características de la política externa e interna de los países de los agentes cooperantes, los cambios en el sistema de ayuda oficial o incluso los métodos y herramientas de gestión dan a la cooperación nuevos desafíos y requieren la formulación de nuevos pactos. Asumir la dinámica de los procesos de articulación, construcción de agendas y formulación de estrategias en el marco de la cooperación internacional no gubernamental es un paso importante para interpretar el momento actual y, en consecuencia, revelar sus tendencias y dificultades.

En momentos distintos de la reconfiguración política, las ONG europeas y sus contrapartes en Brasil realinearon sus principios y estrategias como forma de sobrevivir a la crisis y continuar sus acciones de empoderamiento de los sectores sociales vulnerables, de lo combate a las desigualdades, de experimentación de tecnologías alternativas y, al menos en teoría, de otros modelos de desarrollo.

Si el combate contra la dictadura y la participación de la sociedad civil en el proceso de redemocratización brasileño funcionaron como denominadores comunes dentro de la alianza entre organizaciones nacionales e internacionales a lo largo de la década de 1980, los desafíos coyunturales e institucionales se han reconfigurado inevitablemente a lo largo de la historia de la cooperación desde entonces. La década de 1990, como se discutió en la sección anterior de este trabajo, marcó un punto de inflexión histórico esencial, ya que a partir de ese momento las exigencias de institucionalización se expandieron, incorporando debates muy inspirados en la agenda oficial de cooperación para el desarrollo, que se concretaron en nuevos acuerdos y prácticas en términos de planificación, evaluación, seguimiento, gestión y rendición de cuentas (SANTOS, 2013, p. 183).

Al pensar en la contemporaneidad brasileña, es posible afirmar que el proceso de consulta, diálogo y participación construido en las últimas décadas entre los gobiernos y la sociedad civil está siendo interrumpido y reemplazado por una nueva agenda política. A lo largo de sus 7 mandatos (entre 1991 y 2018) como diputado federal, para diferentes partidos, incluida su campaña electoral en 2018, y actualmente como jefe del ejecutivo, Jair Bolsonaro frecuentemente se posiciona como un agente de combate a la actuación de entidades y movimientos progresistas de la sociedad civil. Sus manifestaciones políticas son recurrentes -ya sea a través de pronunciamientos oficiales, reuniones ministeriales, publicaciones en redes sociales, así como acciones gubernamentales- son consideradas como un revés para los logros de los movimientos, considerados por el discurso presidencial como "ideológicos". Para citar solo un ejemplo, en una transmisión en vivo en su perfil en la red social Facebook, Bolsonaro comentó sobre el resultado de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y prometió "poner fin a todo activismo en Brasil"<sup>1</sup>. El desempeño de las ONG y los movimientos sociales, especialmente aquellos enfocados en el área socioambiental, no parece despertar la confianza del actual presidente brasileño. En el mismo video, Bolsonaro afirma que Brasil debe "acercarse a las grandes naciones", optando por "una política exterior sin prejuicios ideológicos", lo que sugiere cambios en las relaciones internacionales y diplomáticas del país.

En 2019, poco después de la inauguración, una de las primeras medidas del gobierno brasileño fue la publicación de la Medida Provisional nº 870, que otorgó a la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República poderes para "supervisar, coordinar, monitorear y acompañar las actividades y acciones de las organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales en el territorio nacional" (BRASIL, 2019a). Inmediatamente, la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG) expresó su opinión sobre la inconstitucionalidad del texto propuesto, ya que la Constitución Federal garantiza la autonomía para que estas entidades actúen. Objeto de fuertes críticas públicas, el artículo fue vetado, no incluido en la Ley nº 13.844, de 18 de junio de 2019, en la que se convirtió y que establece la organización básica de los órganos de la Presidencia de la República y los Ministerios (BRASIL, 2019b).



La desconfianza de Jair Bolsonaro hacia las ONG parece estar en consonancia con su intención de debilitar la legislación ambiental brasileña. Una vez más, utilizando sus perfiles en las redes sociales, esta vez en Twitter, Bolsonaro declaró, en enero de 2019, que “más del 15% del territorio nacional está demarcado como tierra indígena y quilombolas. Menos de un millón de personas viven realmente en estos lugares aislados de Brasil, explotados y manipulados por las ONG. Vamos juntos a integrar a estos ciudadanos y a valorar a todos los brasileños”<sup>2</sup>. El ministro responsable del área de Medio Ambiente, solicitó, en una circular del 14 de enero, un relevamiento de todas las transferencias financieras realizadas, a través de fondos del Ministerio, a entidades del tercer sector, con la intención de suspenderlas por un período de noventa días. “El ministro también determinó que, a partir de ahora, todo lo relacionado con las ONG será evaluado por él”<sup>3</sup>.

Los posicionamientos y medidas del gobierno de Bolsonaro parecen materializar una tendencia, anterior a la elección, de criminalización y deslegitimación de la actuación de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales. Los canales de consulta, diálogo, propuesta y monitoreo fueron suprimidos por el Decreto Presidencial No. 9,759, del 11 de abril de 2019, que extingue a los consejos colegiados de la administración pública federal.

Parece que se está desarrollando un nuevo ciclo para las organizaciones de la sociedad civil brasileña y, también, para sus estados partes extranjeros. El resultado del proceso electoral de 2018, y los desarrollos generales que, brevemente, se presentaron aquí, rescatan para la agenda del día una pauta característica de la cooperación de la década de 1980: la defensa de la democracia.

## Conclusiones

Sobrevivir, preservando los impactos sociales y políticos, es claramente una de las preocupaciones vivenciadas actualmente por las organizaciones de la sociedad civil en Brasil. Esta tarea se vuelve aún más complicada cuanto más se superponen los elementos de crisis. Las ONG y los movimientos sociales enfrentan simultáneamente diferentes tipos de cambios que, conjuntamente, impactan estructuralmente su capacidad de ejecución técnica y política.

Si bien el antagonismo entre los modelos dominantes y alternativos de desarrollo se está intensificando en Brasil y en el mundo, los debates políticos parecen volver a ocupar un papel preponderante en el ámbito de las relaciones de cooperación, aunque los acuerdos relacionados con la planificación, la evaluación, el seguimiento, la gestión y la rendición de cuentas. La resistencia y la solidaridad vuelven, de manera cada vez más recurrente, a elementos que constituyen la cultura política de la cooperación no gubernamental.

Los análisis de las organizaciones de la sociedad civil sobre el momento sociopolítico actual, así como la mirada de internacionalidad sobre el Brasil, rescatan la gramática de la defensa de la democracia en el centro de los diálogos. Como se vio esta fue una motivación característica de la cooperación no gubernamental a fines del siglo XX, que se ha reconfigurado con el tiempo, perdiendo protagonismo frente a dimensiones tendencialmente tecnicistas. Las recientes transformaciones en el contexto político, leídas y actualizadas de manera común por las Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus contrapartes brasileñas, sugieren que las cooperaciones necesitarán, en vista de los desafíos actuales, reincorporar categorías analíticas y principios adecuados al comienzo de sus

relaciones de cooperación, para traducirse, en una dimensión práctica, en la capacidad de articulación y reposicionamiento estratégico.

Hace mucho que los estados miembros no son la única variable considerada en el ámbito de las relaciones internacionales. La sociedad civil global está más que solamente emergiendo. En el campo de la cooperación internacional no gubernamental para el desarrollo, las cooperaciones entre organizaciones de la sociedad civil de países centrales y brasileñas, abiertamente regidas por una lógica cuestionadora de los intercambios desiguales típicos de la cooperación oficial, fueron, como se vio, determinantes para la reorganización de la sociedad civil y, luego, para el proceso de redemocratización del país.

El desempeño de las agencias en Brasil, en algunos casos, se refiere a períodos anteriores, pero la década de 1980 es un hito importantísimo para el análisis del proceso y el impacto de las relaciones de cooperación no gubernamental en el país. No es casualidad que la década de 1980 sea históricamente reconocida como un período relevante de transición para los paradigmas epistemológicos, que se reflejaron en recursos organizativos y modos de movilización igualmente nuevos para la sociedad civil brasileña.

Las redes establecidas, histórica y estratégicamente, entre las organizaciones de la sociedad civil brasileña y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo incorporaron una postura crítica al proyecto de desarrollo hegemónico, canalizando frecuentemente su acción conjunta, ya sea para combatir los efectos negativos de la globalización a nivel local, o para la proposición y propagación de experiencias alternativas. Las entregas cuestionables del proyecto de desarrollo hegemónico produjeron una serie de teorías y posiciones críticas, basadas en el supuesto de que abordar el desarrollo es más que simplemente hablar de progreso. Entender el desarrollo como un proceso histórico permite considerarlo mucho más allá del concepto, también considerando la dimensión dialéctica de la práctica social, es decir, de la acción humana y colectiva.

La defensa de un proyecto sociopolítico que se opone a lo que está en marcha conlleva responsabilidades en términos de gestión, impacto y comunicación. La actuación de las agencias y sus compartes está mucho más enfocado cuanto mayor sea su protagonismo y su posición crítica en relación con el proyecto de desarrollo actual. Además, deben informar a una amplia gama de donantes individuales, gobiernos y, en algunos casos, entidades privadas. Si bien la confianza es un elemento fundamental para la constitución de las relaciones de cooperación, existen dimensiones de control y responsabilidad que no se pueden descuidar.

Como hemos visto, la afirmación del proyecto hegemónico de globalización motivó cambios en la lógica de las relaciones globales, que pasaron de la política a la técnica y del conflicto a la interdependencia. Estos cambios tuvieron un impacto en la lógica de la cooperación no gubernamental, especialmente desde finales de la década de 1990. Se asumió que procedimientos más criteriosos, estandarizados y sistemáticos en términos de responsabilidad fiscal y monitoreo de proyectos significarían resultados más concretos y visibles.

La importancia política del desarrollo institucional y el monitoreo no está en duda. La responsabilidad financiera, la gestión eficaz y eficiente de los recursos y la transparencia son aprendizajes muy relevantes de varias organizaciones de la sociedad civil brasileña y son una condición esencial para su existencia y sostenibilidad. La incorporación exitosa de estos procesos a la dinámica institucional

también resulta en su reconocimiento y longevidad. No se puede negar, al mismo tiempo, que la inclusión de los procedimientos de monitoreo y evaluación fue, de alguna manera, impuesta por las agencias a sus contrapartes locales, a pesar de que la adopción de estas metodologías ha sido ampliamente discutida y revisitada con el tiempo.

Si, inicialmente, la redemocratización del país fue el proyecto político que reunió a estos actores, más tarde, los resultados proporcionados por la cooperación hicieron posible que las Organizaciones de la Sociedad Civil brasileña llevaran a cabo procesos muy ricos de proposición e implementación de políticas públicas. Este papel generó una serie de crisis y reconfiguraciones en la estructura de las organizaciones locales. Con los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2002 - 2016), las Organizaciones de la Sociedad Civil fueron reconocidas como proponentes y ejecutoras de políticas públicas, pero experimentaron la contradicción de pasar de una posición de oposición a ser un brazo del Estado. Sin embargo, el legado de la proposición política logrado por la sociedad civil organizada, apoyado y, de alguna manera, visibilizado por las Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo, no se ha consolidado más allá de la afinidad ideológica con los gobiernos, sufriendo drásticos desmantelamientos en los últimos cuatro años. Este hallazgo plantea reflexiones sobre las condiciones de sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, así como su dependencia de la ayuda externa.

En el campo de la cooperación internacional no gubernamental para el desarrollo, el momento histórico, similar a lo que fue en la década de 1980, parece ser una revisión de paradigmas y formas organizativas. La historia de estas relaciones está marcada por reconfiguraciones, que respondieron a diferentes desafíos de coyuntura. Las cooperaciones son tan largas, como dinámicas, y por esta razón han logrado sobrevivir a desafíos complejos.

En el caso específico de Brasil, el contexto social y político requiere que los acuerdos de cooperación sean revisados nuevamente. Jair Bolsonaro es evaluado, tanto por las agencias como por sus aliados locales, como una amenaza a la democracia, que transporta a la actualidad un antiguo denominador común: la defensa del régimen democrático. En términos concretos, la actuación del gobierno brasileño deslegitima y busca evitar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que, históricamente, han sido contrapartes de agencias de cooperación internacional para el desarrollo. Las demandas atendidas por estos actores aumentan y se agudizan, al mismo tiempo que, localmente, las organizaciones brasileñas enfrentan la reducción de sus financiamientos y la dificultad de manutención de sus equipos.

La recuperación de la pauta de la democracia al centro de la arena de la cooperación no gubernamental demostrará en qué medida el proceso de burocratización y profesionalización de estas relaciones es incompatible, o no, con la dimensión política y transformadora de las alianzas transnacionales. La mediación global-local exigida por el presente implica necesariamente un reposicionamiento estratégico. Es el equilibrio entre técnica y la política lo que mantendrá viva y necesaria la opción de la contrahegemonía en el contexto de la cooperación internacional no gubernamental para el desarrollo.

## Bibliografía

- BRASIL (2019a). *Medida Provisória nº 870, de 1º de Janeiro de 2019*. Brasília, DF. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm) Acceso en: 14 de julio de 2019.
- BRASIL (2019b). *Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019*. Brasília, DF. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm) Acceso en: 14 de julio de 2019.
- CAMPOLINA, Adriano (2011) *Novos paradigmas para a cooperação internacional. Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional*. En: Le Monde Diplomatique, Encarte Especial, pp. 09-10.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes (2005). *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes (2008). *Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina*. Salvador: Cadernos CRH, v. 21, nº 54, p. 439-455.
- GRAVE, Marta Ribeiro (2020). *O Sertão Está em Toda Parte: O Local e o Global em Redes de Globalização Contra-hegemônicas*. Tesis de maestría, 99p. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros/ Minas Gerais. Tutor: Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki (1997). *Bases para um novo pacto de cooperação*. En: Cadernos ABONG. Recife: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), nº 17, julio/1997.
- LYRA, Carla (2005). *Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento*. São Paulo: Annablume; Terre des Hommes Suisse.
- PESSINA, Maria Elisa Huber (2012). *O ideário de desenvolvimento pós 1990 e as mudanças na cooperação internacional não governamental: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão*. Tesis de maestría, 255p. Programa de Pós-Graduação em Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador. Tutora: Prof.ª Dr.ª Elsa Sousa Kraychete.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1999). *Pela mão de Alice: o social e o político na pósmodernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Tacilla da Costa e Sá Siqueira (2013). *Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Tesis de doctorado, 322p. Programa de Pós-Graduação em Administração, Núcleo de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador. Tutor: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani.
- SORJ, Bernardo (2006). *Sociedade civil e política no Brasil*. En: OLIVEIRA, Miguel Darcy de; SORJ, Bernardo (eds.). *Seminário Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção política*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, pp. 59-72.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (2003). *Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume; Fapesp; Instituto Pólis.

---

<sup>1</sup> Disponible en el sitio: <<https://bandnewstv.band.uol.com.br/videos/16553044/bolsonaro-vamos-botar-pontofinal-em-todos-ativismos-do-brasil>> Acceso en: 14 de julio de 2019.

<sup>2</sup> Disponible en el sitio: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1080468589298229253>> Acceso en: 14 de julio de 2019.

<sup>3</sup> Disponible en el sitio: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/16/ministerio-do-meio-ambiente-suspende-convenios-eparcerias-com-ongs-por-tres-meses.ghtml>> Acceso en: 14 de julio de 2019.