

Cooperación, participación y resistencia transnacional: La sociedad civil japonesa en el caso ProSavana

Cristina Tapia Muro

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Universidad de Colima

Resumen

¿De qué manera se ha insertado la sociedad civil japonesa en la cooperación internacional para el desarrollo (CID)? ¿Cuáles han sido sus roles y dinámicas al respecto? Con estas preguntas como eje, el presente capítulo aborda el tema de la participación de este importante actor en la construcción del desarrollo. Se estudia, a partir del análisis documental, no solo el apoyo de la sociedad civil a las acciones del gobierno japonés en el tema, sino también cuando se ha posicionado en un sentido contrario a las mismas. Para esto último se presenta un caso cuyo papel ha sido de resistencia a partir de la conformación de una Red Transnacional de Defensa (RTD): el proyecto de cooperación triangular ProSavana.

Introducción

La participación social en las dinámicas de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) ha constituido un tema de creciente

importancia durante los últimos años. A partir del cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Asistencia, en el que se reconoce expresamente a la sociedad civil como actor relevante para direccionar recursos internacionales que favorezcan el desarrollo por medio de la cooperación, han surgido diversos esquemas e iniciativas que buscan establecer los medios necesarios para que surja una sinergia entre los diversos actores.

Si bien actualmente existen numerosas investigaciones respecto a la sociedad civil japonesa y su papel en la CID, es de destacar que usualmente se centran en las acciones que realizan las organizaciones en el marco de las políticas y proyectos de su país en otros Estados. En contraste, también es posible identificar otra línea de literatura que presenta casos en los que la sociedad civil de Japón se ha caracterizado por su enfoque crítico, ejerciendo resistencia ante las propuestas encabezadas o apoyadas por su gobierno. A partir de esto, resulta relevante estudiar la participación de la sociedad civil japonesa en la CID considerando las diferentes aristas de su actuación, tal como puede apreciarse en el trabajo realizado por Hirata (2002). Sin embargo, al respecto es pertinente también otorgar especial atención a dinámicas particulares tales como la participación en Redes Transnacionales de Defensa (RTD), cuyo estudio es aún incipiente, existiendo poca información sobre su génesis, desarrollo y potencial (Shipton y Dauvergne, 2021, p. 5).

El presente capítulo se enfoca en analizar, por una parte, la incidencia de la sociedad civil de Japón en los proyectos de CID financiados por este país y, en contraste, también experiencias en las que ha fungido como resistencia ante los mismos. La metodología utilizada es de índole cualitativa, a partir del análisis a diversas fuentes documentales oportunamente indicadas. Con este objetivo, se presenta en un primer apartado el andamiaje teórico-conceptual utilizado para, posteriormente, dar cuenta de la situación de la sociedad civil en cuanto a la CID en Japón abordando la evaluación más reciente realizada a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el marco del tema. En un tercer apartado se ilustra el papel de la sociedad civil japonesa como resistencia a partir de la integración de una RTD en el caso ProSavana, esquema de CID triangular para Mozambique encabezado por Japón y apoyado por

Brasil en 2009. A manera de conclusión, se recuperan los elementos centrales de los hallazgos e identifican las futuras líneas de investigación que podrían desprenderse del tema.

Apuntes teórico-conceptuales sobre sociedad civil y su activismo en el marco de la cooperación internacional

Conceptualizar a la sociedad civil no resulta una tarea fácil; sin embargo, al respecto puede destacarse que refleja el potencial de auto-organización y la diversidad de intereses existente en los territorios e identificarla como una “fuente de innovación social” que permite la búsqueda de soluciones a las necesidades y problemáticas de la colectividad (Anheier *et al.*, 2019, p. 3).

Schwartz (2002) define a la sociedad civil en un sentido amplio, como una esfera que se coloca entre la estructura familiar y la estatal, donde el objetivo de las personas no es ni el lucro (como en el sector privado) ni el alcance o aumento de poder (relativo al Estado); sino el diálogo y la discusión de asuntos de interés público mediante estructuras asociativas e instituciones. De acuerdo con el autor citado, en función de su predominancia en entornos occidentales, la aplicación del concepto en otros espacios puede llegar a ser objeto de controversia. Sin embargo, para el caso de Japón, él considera que es viable su uso a partir del interés de este país tanto en establecer cotas al Estado como en favorecer la pluralidad.

Algunos de los términos más utilizados para designar a los grupos organizados del llamado “tercer sector” son Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Al respecto, es preciso reconocer que el primero (ONG) fue acuñado inicialmente en las Naciones Unidas, a partir de la necesidad de incluir actores como observadores en algunas de sus instancias. Sin embargo, dicha etiqueta ha producido desacuerdos a partir de su amplitud y falta de precisión (Fowler, 2011, p. 43).

De acuerdo con Hirata (2002), el término ONG en Japón sirve para designar organizaciones sin fines de lucro que llevan a cabo actividades a nivel internacional vinculadas con temas como la asistencia al desarrollo. A partir de esto, se utilizará dicho térmi-

no (en lugar de OSC, por ejemplo) a lo largo del texto para hacer referencia a las organizaciones de la sociedad civil implicadas en los procesos estudiados, independientemente del país.

En materia de CID específicamente, la sociedad civil puede desempeñar amplios y diversos roles. Al respecto, Sánchez (2016) reconoce los siguientes: participando en diferentes momentos de los proyectos para el desarrollo, en la organización de eventos, como “grupos de presión”, en “grupos de defensa” como gestora de apoyos y alianzas, apoyando con servicios de consultoría, entre otros. Si bien en el caso de la sociedad japonesa existen múltiples ejemplos de su inserción en los proyectos de CID, también es posible identificar experiencias en las que no solo ha fungido como “grupo de defensa” sino que ha constituido un actor clave para la integración de una RTD.

En este sentido, para analizar la experiencia de resistencia de la sociedad civil japonesa a partir de su participación en una RTD surgida ante el proyecto ProSavana, se utilizará el marco teórico-conceptual elaborado por Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink (2014), quienes definen el fenómeno, las condiciones en las que surge, su forma de operar y los contextos en los que ha resultado efectivo. Se consideró adecuada dicha propuesta en función de las características de la lucha social que despertó el mencionado proyecto, congregando organizaciones de los tres países involucrados y encabezando una campaña a partir de la cual ha surgido una serie de eventos que garantizaron resonancia global a la causa.

De acuerdo con Keck y Sikkink (2014) las Redes Transnacionales de Defensa (RTD) integran actores representativos de un tema que, si bien se desempeñan en diferentes espacios geográficos, confluyen en materia de valores y discursos de forma voluntaria y recíproca, intercambiando información horizontalmente para el logro de sus fines. Las autoras enfatizan que uno de los rasgos característicos de estas entidades es su habilidad para ejercer presión sobre gobiernos u organismos internacionales a partir del manejo y movilización de información estratégica, puesto que “enmarcan” los temas con la finalidad acercarlos al público y detonar acciones al respecto.

A fin de analizar las RTD, las autoras parten de la valoración de las campañas realizadas bajo su auspicio. Estas últimas deberán entenderse como

conjuntos de actividades estratégicamente vinculadas en las cuales miembros de una red con principios difusos (que los teóricos de los movimientos sociales llamarían ‘movilización potencial’) desarrollan explícitamente vínculos visibles y roles mutuamente reconocidos en la búsqueda de un objetivo común (y generalmente en contra de un blanco común) (Keck y Sikkink, 2014, pp. 6-7).

Su abordaje permite recuperar tres elementos centrales del fenómeno: las relaciones entre los actores, los recursos utilizados y las estructuras institucionales que condicionan el activismo tanto a nivel doméstico como internacional (Keck y Sikkink, 2014). Entre las tácticas utilizadas por las RTD, Keck y Sikkink señalan que es posible distinguir cuatro principales y las caracterizan como sigue:

- Políticas de información. Se refieren a la posibilidad y capacidad de generar información susceptible de ser usada en la arena política y difundirla de forma que ésta incentive ciertos efectos.
- Políticas simbólicas. Están relacionadas con la habilidad de construir significados para diversos públicos independientemente de su localización geográfica, utilizando para este objetivo elementos como símbolos, historias, entre otros.
- Políticas de apalancamiento. Se refieren a la capacidad de sumar otros factores cuya relevancia permita influir en el tema de interés. A su vez, pueden aludir al apalancamiento material (relacionado con bienes o recursos económicos) o al moral, denominado también “movilización de la vergüenza” porque hace referencia a la forma en la que se expone la conducta de los actores ante la sociedad global y su juicio.
- Políticas de rendición de cuentas. Están dirigidas a la búsqueda de que actores cuyo poder e importancia en el tema es determinante, respondan positivamente a sus compromisos y/o principios iniciales (2014, p. 16).

Si bien no todas las tácticas identificadas por las autoras necesariamente deben confluir en todos los eventos, en el caso de

estudio presentado en el tercer apartado del capítulo se muestra la forma en que la dinámica establecida entre las ONG de Japón, Brasil y Mozambique respondió a la conformación de una RTD para la cual la campaña No a ProSavana concentró el despliegue de políticas de información, de apalancamiento y de rendición de cuentas.

La sociedad civil japonesa y la cooperación internacional para el desarrollo: la participación en la práctica

La visibilidad de la sociedad civil japonesa es en cierta forma reciente, dado que hasta las décadas de 1980 y 1990 es cuando este actor comienza a desempeñarse de forma relevante en la arena política (Hirata, 2002). Según lo documenta el autor referido, si atendemos específicamente a la participación de la sociedad civil en la CID, su llegada fue tardía a causa de que inicialmente no representaba un interlocutor en el tema porque la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) era vista como un instrumento para fortalecer los intereses económicos de Japón. Sin embargo, el autor explica que esto se modificó hacia finales de la década de 1980, cuando se incrementó el número de organizaciones y estas llevaron a cabo campañas en contra de ciertas medidas de AOD, lo que ocasionó que el gobierno realizara modificaciones que respondieran al menos a algunas de esas críticas, incorporando así a la sociedad civil a partir de diversos mecanismos tales como la provisión de fondos y el establecimiento de diálogos.

Los cambios ocurridos tanto en el sistema internacional como en el interior de Japón, fueron moldeando su práctica de la CID. Por una parte, se aprecia la influencia del andamiaje internacional de la cooperación que ha avanzado hacia un modelo de desarrollo sustentable, dejando en un segundo plano el tema económico. Por otro lado, las condiciones internas del país demandaron el apoyo de las ONG a fin de solventar necesidades de personal para la implementación de proyectos y aumentar la credibilidad de las acciones en la materia (Hirata, 2002). Ambos factores han dado por resultado en el país un marco de CID que, en el discurso, se encamina a la promoción del desarrollo en los diver-

Los Estados utilizando a las organizaciones como vehículos para la implementación de los proyectos. Sin embargo, estas mismas estructuras sociales también han ejercido críticamente sus acciones, visibilizando en ocasiones las formas en que dichos proyectos terminan por favorecer los intereses de uno o varios donantes en lugar de resolver las necesidades de los receptores.

CID y participación de las ONG japonesas: los últimos años

Según el libro blanco de la Cooperación para el Desarrollo de 2021, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón en enero de 2023, el Gobierno ha implementado tres estrategias básicas o “pilares” para la promoción del desarrollo global en su interacción con las ONG:

1. Financiamiento de proyectos. Esta vertiente opera mediante cuatro líneas centrales: a) La asistencia financiera para proyectos de la sociedad civil, misma que fondea esquemas referentes a diversos temas relevantes para el desarrollo. En 2020, se beneficiaron 59 ONG japonesas que trabajaron en 34 países, implementando un total de 109 proyectos; b) *Japan Platform*, iniciativa que vincula, coordina y organiza a las ONG con otros actores como el gobierno y la iniciativa privada a fin de entregar ayuda humanitaria. En octubre de 2021, agrupaba 43 ONG; c) subsidios para proyectos de las ONG; y d) el Programa de Asociación JICA (JPP, por sus siglas en inglés), en el que entidades públicas, organizaciones, universidades, iniciativa privada, entre otros actores, proponen proyectos de cooperación internacional para realizar de forma conjunta con la Agencia del país (MOFA, 2023).
2. Desarrollo de capacidades. Existen tres líneas de acción sobre el tema: a) Programa de consultoría, en el que las ONG japonesas con mayor experiencia brindan atención a otras organizaciones con menor trayectoria e incluso a la ciudadanía, sobre diversos temas importantes para la cooperación al desarrollo. En 2020 existieron 15 ONG consultoras; b) Programa de pasantías en ONG, a partir del cual se aceptaron ocho

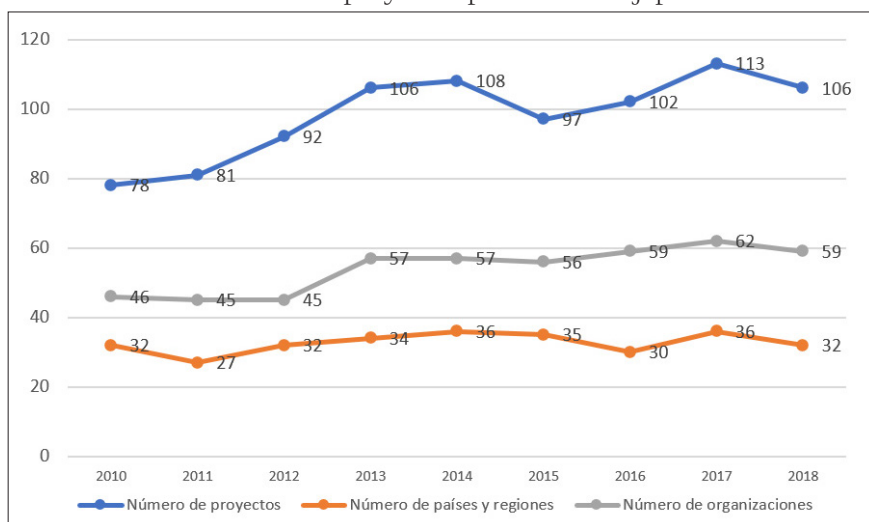
personas para participar en 2020; y c) Grupo de estudio de ONG, desde el cual se realizan diferentes eventos para tratar temas de interés para la dinámica cotidiana de las organizaciones. En 2020 los tópicos abordados fueron “Protección de la explotación sexual, abuso y acoso en la Cooperación Internacional: estudio de tendencias globales, desarrollo y diseminación de líneas guía para los esfuerzos de las ONG japonesas de la Cooperación Internacional” y “Hacia una sociedad resiliente: rediseñando las ONG japonesas bajo el impacto de la pandemia de Covid-19” (MOFA, 2023).

3. Diálogos. Las reuniones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las ONG no se dieron en su totalidad ni en las condiciones previstas a causa de la pandemia en 2020. Sin embargo, se sostuvieron dos reuniones en línea entre JICA y las ONG, interviniendo un total de 130 organizaciones (MOFA, 2023).

Ahora bien, en materia de desempeño, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón ha encabezado evaluaciones referentes al uso de los recursos de AOD, las cuales han sido realizadas por terceros a fin de contar con resultados imparciales y transparentes. Los resultados de la última evaluación identificada (2020) hecha a las Subvenciones de proyectos para las ONG japonesas (*Grant Assistance for Japanese NGO Projects- GANP*) fueron obtenidos por un equipo liderado por Ryokichi Hirono, Profesor emérito y el Profesor Takashi Shimosawa, como asesor. En este sentido, se presentan los hallazgos centrales de dicha evaluación dado que permiten apreciar los logros y dificultades que caracterizan la relación actual entre las ONG y el gobierno en el marco de la CID.

Los datos sobre subvenciones a proyectos para las ONG japonesas en materia de AOD reflejan que durante los últimos años (2010-2018) el número de países y regiones ha permanecido prácticamente constante, sin embargo, sí existió un ligero incremento en la cantidad de organizaciones involucradas y el número de proyectos financiados en 2013, observándose en estos últimos una disminución durante 2015 que posteriormente presentó un nuevo ascenso en 2017 (figura 1).

Figura 1
Subvenciones de proyectos para las ONG japonesas



Fuente: Elaboración con datos del Reporte Evaluación de Terceros 2019 (Hirono y Shimomura, 2020).

La evaluación ya citada está organizada en dos grandes temas: desde los puntos de vista del desarrollo (integrando la importancia de las políticas, los resultados y el proceso para llegar a los mismos) y a partir de una perspectiva diplomática, recuperando su relevancia y su efecto o impacto. En el primer caso (puntos de vista del desarrollo), destacan que la relevancia política puede catalogarse como “muy alta”, dado que existe coherencia con las “políticas de alto nivel” de Japón. Se enfatiza la importancia de la labor de las ONG para dar cuenta de la realidad experimentada por la población de interés en los diferentes países y regiones; sin su *expertise* y sus estructuras, los gobiernos gozarían solamente de un alcance limitado (Hirono y Shimomura, 2020).

Respecto a los resultados, el reporte coordinado por Hirono y Shimomura (2020) asigna a la efectividad una etiqueta de “alta”, a partir de lo alcanzado por los proyectos realizados. Dentro de los alcances que identifican es posible resaltar los siguientes:

- Se ha visibilizado la presencia de Japón en los niveles locales, resultado ocurrido gracias a la forma de trabajo de las ONG.

- Se ha favorecido la creación de capacidades en las ONG.
- Se ha incentivado la participación a partir de que el otorgamiento de las subvenciones incrementa la confianza en las organizaciones.
- Se ha abonado al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, también aprecian elementos como áreas de oportunidad o que requieren atención posterior, siendo uno de los más relevantes el siguiente:

- Se considera necesario el diseño y adopción de una estrategia para las subvenciones, dado que se percibió que en diversas ocasiones no se documenta la selección del área en la que se inscribe el proyecto, es decir, se trabajan los proyectos de forma “unitaria” y no en un esquema de asignación amplio en el que jueguen un papel estratégico. De esta forma, más que requerir una expansión de la cobertura del programa, debería privilegiarse la generación de directrices estratégicas.

En cuanto a los procesos, los autores señalan que los sistemas de implementación son adecuados. Existe, por ejemplo, un procedimiento de aplicación para las subvenciones que se revisa y actualiza cada año y al que deben adecuarse las ONG desde la solicitud hasta la implementación, monitoreo y evaluación del proyecto. Sin embargo, se detecta la necesidad de estandarizar las operaciones a partir de que los proyectos financiados han ido aumentando y de no hacerlo sería difícil garantizar el seguimiento. Esto está relacionado con la falta de directrices estratégicas señalada anteriormente, puesto que se carece de indicadores para monitorear el logro de las prioridades establecidas. Asimismo, dado que se detecta una brecha entre las solicitudes realizadas por las ONG y las aceptadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores (previo a que se decida si se aprueban o no) que va del 70 al 79%, es necesario que se clarifiquen los criterios con base en los que esto ocurre (Hirono y Shimosawa, 2020).

Por otra parte, analizar las subvenciones de proyectos para las ONG japonesas desde su impacto en términos diplomáticos, arroja los siguientes resultados de acuerdo con el reporte en cuestión (Hirono y Shimosawa, 2020):

- Los recursos provenientes del programa de subvenciones que son utilizados por las ONG japonesas distinguen la ayuda proporcionada por Japón de los esquemas de otros donantes al incluir a la sociedad civil en un trabajo con enfoque local, esto repercute positivamente en la imagen del país en el exterior. Cabe destacar que la mayor parte de los proyectos financiados se lleva a cabo en el este de Asia (44%), seguido del sur del mismo continente (18%) y África Subsahariana (17%) (ver figura 2).
- Si bien los proyectos financiados aportan directamente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, su contribución para Japón en términos de sus intereses económicos es limitada; lo mismo en cuanto al establecimiento de la paz y el orden mundial, a lo que coadyuvan solo indirectamente.

Tabla 1

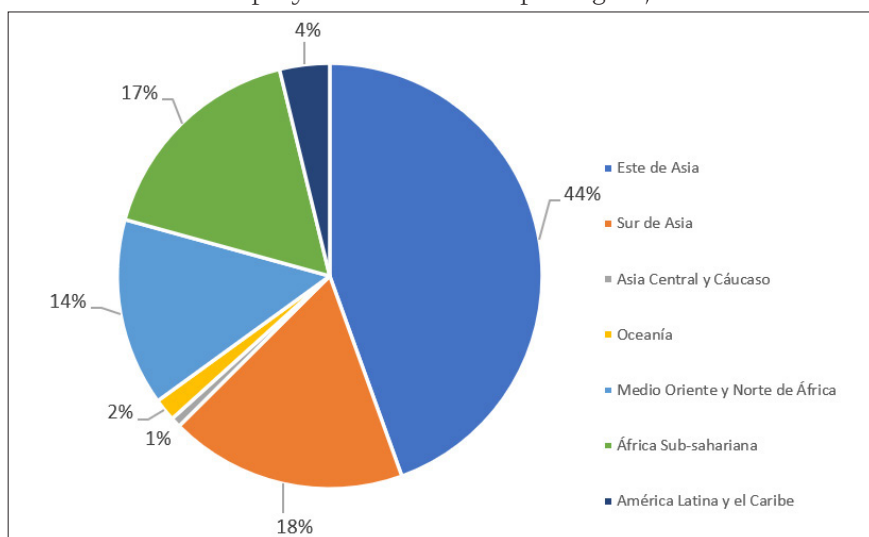
Evaluación realizada por terceros a las Subvenciones de proyectos para las ONG japonesas

Eje	Dimensión	Evaluación
Puntos de vista del desarrollo	Relevancia política	Muy alta
	Efectividad de resultados	Alta
	Idoneidad de procesos	Alta
Relevancia desde el punto de vista diplomático	Importancia diplomática	Alta-muy alta
	Impactos diplomáticos	Limitados

Fuente: Elaboración propia con la información y resultados del Reporte Evaluación de Terceros 2019 (Hirono y Shimosawa, 2020).

Si bien la evaluación retomada caracteriza las acciones de CID de Japón como predominantemente enfocadas en las necesidades de los receptores al señalar que las contribuciones a los intereses nipones son limitadas, el caso que se presenta a continuación permite contrastar esta apreciación poniendo de manifiesto la forma en que, a partir de sus necesidades alimentarias, Japón promovió ciertas prácticas y cultivos en la región del corredor de Nacala.

Figura 2
Número de proyectos financiados por región, 2014-2018



Fuente: Reporte Evaluación de Terceros 2019 (Hirono y Shimosawa, 2020).

El caso ProSavana: la resistencia desde una red transnacional de defensa

ProSavana inició en el año de 2009 como un esquema de cooperación triangular en el que Japón y Brasil colaborarían en favor de Mozambique. El objetivo establecido de acuerdo con el memorándum de entendimiento referido en el proyecto ejecutivo fue “mejorar la competitividad del sector rural en la región mediante el incremento de la seguridad alimentaria a partir de medidas para organizar e incrementar la productividad de la agricultura familiar y generando excedentes exportables mediante la provisión de soporte técnico para la agricultura orientada a los agronegocios” (citado en Aguiar y Pacheco, 2016, p. 13). De acuerdo con Ekman y Macamo (2014) para cumplir con la finalidad anterior, se implementarían tres componentes centrales en 19 distritos del Corredor de Nacala:

- a. ProSavana-PI. Enfocado en aumentar las capacidades en materia de investigación al interior de Mozambique.

- b. ProSavana-PD. Dirigido a generar una “estrategia global” en materia de agricultura para el área del corredor.
- c. ProSavana-PE. Con el objeto de proveer más servicios de extensión agrícola.

Cabe destacar que, si bien los documentos del proyecto refieren como objetivo el desarrollo de la región en materia agrícola, ProSavana no nació a partir de una necesidad local sino más bien obedeció desde su concepción a intereses de los países donantes involucrados: dar evidencia de la relevancia tanto de Brasil como de Japón como potencias en la arena internacional, especialmente de cara a promover tanto un cambio en las Naciones Unidas como la producción y extracción de ciertos productos (Funada, 2013, p. 3). En el mismo sentido, Román-Alcalá (2015) identifica a la asistencia japonesa como una vía con la cual el país ha ido abriéndose camino en términos de inversión, respecto a lo cual el proyecto analizado no es la excepción: obedece, en cierta forma, más a los intereses de los Estados donantes que a los del receptor, tal como lo ha visibilizado la RTD que se conformó para el caso y cuyas denuncias se presentan posteriormente en esta sección. Incluso, otros trabajos como el de Perin (2020) analizan el programa y su operación, documentando la incoherencia entre las consideraciones políticas del mismo y los elementos técnicos o científicos que han caracterizado la implementación de la propuesta.

Desde los diálogos y el lanzamiento de ProSavana hasta años recientes, es posible apreciar la forma en que la sociedad civil de los diferentes países involucrados integró dicha RTD y, por su medio, ejerció resistencia ante los fines y mecanismos planteados por el programa. A continuación, se recuperan a lo largo de este tercer apartado los hechos que se consideran más importantes para el análisis de la actividad de la red a partir de las narraciones elaboradas por Funada (2016, 2019) y Aguiar y Pacheco (2016). Si bien en el año 2009 se firmó el acuerdo correspondiente por parte de los gobiernos de Japón, Brasil y Mozambique para establecer un programa de cooperación triangular que se denominaría ProSavana, no es sino hasta después que dio inicio la actividad en torno al mismo. Durante 2012 se realizaron diversos eventos/acciones cuya finalidad era promover inversiones y agronegocios en el te-

territorio del Corredor de Nacala. Los actores centrales al respecto fueron representantes de agronegocios, de las Agencias de Cooperación de los países donantes (JICA, en el caso de Japón, y ABC, en el caso de Brasil) y de los gobiernos de estos.

Ese mismo año (2012) puede decirse que comenzó también la visibilización global de la movilización social respecto al programa, dado que es cuando la Unión Nacional de Campesinos en Mozambique (UNAC), lanza su pronunciamiento en contra de ProSavana, destacando que este proyecto se generó a partir de la experiencia de cooperación entre Brasil y Japón en la región de Cerrado, misma que dejó como saldo degradación ambiental y afectaciones a las comunidades indígenas, aunado a que su proceso ha estado caracterizado por la opacidad y la poca inclusión de las voces, necesidades e intereses de la sociedad civil en el mismo. En el mencionado documento, también se resaltan los impactos negativos esperados por la UNAC, enfatizando que existe un compromiso firme con la agricultura campesina, la cual se considera fundamental para la economía local, la identidad y la cultura, por lo cual, de haber inversión en la región, estas deberán ser consideradas de forma prioritaria (UNAC, 2012). Por otra parte, a partir de esto, las ONG japonesas iniciaron una recopilación y sistematización de información sobre el programa, reuniéndose en varios momentos tanto con JICA como con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA, por sus siglas en inglés) con la intención de abonar a la solución de los problemas existentes (Funada, 2016).

De acuerdo con Funada (2016), para el año siguiente (2013), JICA organizó un seminario con la finalidad de promover el programa como positivo para los campesinos en condiciones de pobreza, invitando a sus contrapartes de Brasil y Mozambique; sin embargo, al poco tiempo, un segundo reporte elaborado para el plan de ProSavana, se filtró. Esto causó controversia e incomodidad entre la sociedad civil dado que en su contenido se señalaba que en caso necesario podría desplazarse a la población local, aun involuntariamente. La respuesta integró diversas reacciones: inicialmente (abril de 2013) se redactó una nueva declaración conjunta por diferentes ONG (tanto de Mozambique como de otros países más) para solicitar que se detuviera el programa, presentando claramen-

te las implicaciones negativas del plan maestro en los pequeños productores y la forma en que este beneficiaba profundamente a las corporaciones (Justiça Ambiental!, 2013).

En mayo del mismo año se presentó también la Carta abierta para parar y reflexionar urgentemente sobre el programa ProSavana, de parte de la sociedad civil para los gobiernos de Japón, Brasil y Mozambique (Aguiar y Pacheco, 2016; Funada, 2016). En dicho documento, si bien se reconoce la necesidad de atender el tema de la pobreza (en el que el programa pretende impactar positivamente), se denuncia que esta propuesta ha carecido de transparencia e inclusión, estando llena de opacidad y contradicciones. También se señala la importancia de la agricultura campesina para la población, enfatizando las condiciones e impactos negativos que dejará el programa al favorecer a las corporaciones prioritariamente (UNAC *et al.*, 2013). La carta fue firmada por 23 organizaciones de Mozambique, 43 organizaciones internacionales (de Brasil y Japón) y 72 individuos, la mayoría del ámbito académico y del activismo.

Meses después, en agosto de 2013, surgiría la Primera Conferencia Triangular de los Pueblos en contra de ProSavana, en la que participaron personas de más de 60 organizaciones sociales provenientes tanto de Japón, como de Brasil y Mozambique, además de personal del gobierno de los tres países mencionados (Aguiar y Pacheco, 2016). Cabe destacar que posteriormente este evento se ha repetido en los años de 2014, 2017 y 2018, llegando así hasta su cuarta edición.

El dinamismo de la sociedad civil ante la falta de una respuesta adecuada de las instancias competentes del programa y la hostilidad sufrida por activistas de la causa, llevó a que en mayo de 2014 se diera la Declaración de Nampula, misma que inicia señalando el difícil contexto político y social del país, en el que se ha excluido de forma importante a las prioridades y voces del campesinado. Asimismo, se denuncia públicamente que líderes, campesinos y campesinas han sufrido persecuciones e intimidación por parte de personas vinculadas con el programa, ante lo cual se procederá legalmente. Finalmente, también es relevante señalar que la citada declaración menciona que fue presentado un

borrador de un plan nacional de apoyo a la agricultura campesina, mismo que constituye un documento para el gobierno de Mozambique en el que se integra una política agraria elaborada por UNAC (UNAC, 2014).

En el mismo tenor, durante el mes siguiente, junio de 2014, se lanzó la campaña que posteriormente caracterizó el trabajo de la RTD: No a ProSavana. Según consta en el documento correspondiente (UNAC, 2014b), al inicio el posicionamiento tuvo un alcance nacional y fue emitido con el respaldo de nueve asociaciones, estableciendo como objetivos centrales:

- La generación de una agenda pública orientada a la detención de todas las acciones derivadas del programa.
- Denunciar la violencia sufrida por los, las activistas en contra de ProSavana.
- Provocar que los actores estatales involucrados y respectivas agencias internacionales asuman sus responsabilidades a causa de los efectos y manejos de los asuntos vinculados con el programa.
- Requerir al gobierno de Mozambique mecanismos incluyentes que recuperen las prioridades y problemáticas de diversos sectores sociales vinculadas con el desarrollo.

La internacionalización de la campaña “No a ProSavana” se declaró en la Segunda Conferencia Triangular de los Pueblos en contra del programa, realizada en julio de 2014 (Via Campesina, 2014). Al año siguiente, la respuesta de JICA fue la elaboración de consultas públicas con la finalidad de discutir elementos de ProSavana, sin embargo, la forma en que estos esquemas se diseñaron e implementaron, dejando de lado derechos básicos de la población en el marco de sus dinámicas, generó un profundo descontento entre la sociedad civil. A partir de esto, las organizaciones de los tres países elaboraron un nuevo posicionamiento en el que solicitaban la restitución al respeto a los derechos humanos de las personas participantes, la invalidación de dichas consultas y la responsabilización de los gobiernos de los países involucrados para el cumplimiento de los marcos legales (Funada, 2016).

Para 2016 es posible observar un nuevo avance por parte de la RTD, puesto que las ONG de Japón obtuvieron información

que les permitió visibilizar los planes elaborados por JICA con el fin de sostener el programa. Vía petición formal, la sociedad civil japonesa accedió a un documento en el que constaba un contrato otorgado por JICA a una compañía consultora (MAJOL) con el objetivo de que esta última reuniera información sobre actores relevantes en la sociedad civil de Mozambique para generar un diálogo. Efectivamente, ese mismo año JICA estableció una plataforma denominada Mecanismo de Coordinación de la Sociedad Civil (MCSC). Sin embargo, al solicitar los reportes de la consultora que fueron fruto del contrato, estos fueron negados argumentando una negativa del gobierno mozambiqueño a dicha apertura (Funada, 2019).

Ante esto, la sociedad civil tanto de Mozambique como de Japón recibió una filtración de la información constatando que en el reporte se identificó a las diversas organizaciones según su postura hacia el programa; sin embargo, por el tratamiento dado a UNAC es posible señalar que “la razón por la que JICA y MAJOL querían tener a UNAC en MCSC no fue reflejar las voces de los campesinos en el Plan Maestro, sino dismantelar la campaña ‘No a ProSavana’ cooptando y dejando fuera de ella a UNAC y destruyendo el argumento de la sociedad civil japonesa” (Funada, 2019, p. 41).

Después de una serie de eventos caracterizados por la opacidad en el manejo del proyecto y la falta de consideración hacia la sociedad civil, en octubre de 2017 se organizó, a partir de la campaña No a ProSavana, la Tercer Conferencia Triangular de los Pueblos, convocando a personas tanto de Mozambique como de Brasil y Japón vinculadas con la causa. En este evento se dio la Declaración de los Pueblos, documento en el que se reconoció que el gobierno de Mozambique promovía un “modelo de desarrollo basado en el sector privado” (No to ProSavana Campaign, 2017, párr. 2), lo que había dado como consecuencia, entre otras cosas, un crecimiento en los agronegocios en los principales corredores del país. Ante este contexto, las sociedades civiles de los países mencionados demandan y denuncian principalmente:

- Su rechazo al modelo mencionado (específicamente a ProSavana y a cualquier otro con las mismas características)
- el correspondiente respeto al campesinado

- la creación de un plan inclusivo de agricultura campesina y políticas públicas que ayuden a sostener los sistemas locales de producción
- el respeto a los marcos legales
- y el rechazo al uso de semillas genéticamente modificadas (No to ProSavana Campaign, 2017).

En el mismo sentido, al año siguiente, en noviembre de 2018, la campaña convocó a la Cuarta Conferencia Triangular de los Pueblos, en Japón, generándose la Declaración de Tokio. El documento correspondiente retoma la abstención de Japón a firmar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos del campesinado y otras personas trabajando en áreas rurales, reconociendo que ello refleja un pobre interés del país en el bienestar de este sector. Asimismo, hacen un llamado especialmente a la sociedad civil de los países para solidarizarse con la causa y rechazar el uso de recursos públicos en programas como ProSavana, demandando no solo que estas políticas se abandonen sino también que se hagan responsables a las compañías correspondientes por violaciones de derechos humanos, entre otros puntos (No to ProSavana Campaign, 2018).

A partir de los acontecimientos mencionados es posible observar que la sociedad civil japonesa desarrolló diversas tácticas en beneficio de la RTD, tal como se muestra en la tabla 2. En este sentido, la existencia de un “patrón boomerang” (Keck y Sikkink, 2014, p. 12) en el que los canales entre la sociedad de Mozambique y su respectivo gobierno no reflejaron eficiencia suficiente para que la primera pudiera cristalizar soluciones a sus demandas, resultó determinante para detonar la construcción de la RTD.

De acuerdo con Keck y Sikkink (2014, p. 12), en las campañas, los vínculos entre los actores de países desarrollados y aquellos que pertenecen a Estados en condiciones de subdesarrollo reflejan cierto patrón. Los actores del Norte global aportan acceso a recursos, apalancamiento para las negociaciones e información principalmente, mientras que a cambio reciben legitimación como grupos al adherirse a la lucha de los actores del sur. De hecho, existen textos que han documentado la forma en que, en países como Japón, Corea del Sur y Taiwán, la sociedad civil ha ganado influen-

cia en las políticas públicas mediante la construcción de redes que utiliza estratégicamente (Chiavacci y Grano, 2020).

En el caso de ProSavana, la sociedad civil japonesa efectivamente aportó recursos, información y centralmente fue capaz de ejercer presión sobre su propio gobierno. Evidentemente esto resultó posible a causa del marco institucional doméstico en el que se desempeña, dado que elementos como las normas a favor de la transparencia jugaron un papel crucial para la existencia de las políticas de información, de apalancamiento y de rendición de cuentas que se presentan en la tabla 2.

Tabla 2

Análisis de la actuación de la sociedad civil japonesa en la Red Transnacional de Defensa (RTD) generada en torno al caso ProSavana

Políticas de información	Políticas de apalancamiento	Políticas de rendición de cuentas
• Aprovechamiento de los marcos legales domésticos para la obtención de información relevante • Comparten y hacen accesible la información relevante con la sociedad civil de los otros países	Utilización de políticas de “apalancamiento moral” en función de la información obtenida. A partir de los documentos filtrados, presentan a la luz internacional los manejos y decisiones de JICA, afectando sensiblemente la imagen de la agencia	Presión al gobierno japonés a partir de las reuniones de las organizaciones con JICA y MOFA para defender la causa y que el programa efectivamente derive en los beneficios que se presentan en el discurso

Fuente: Elaboración propia retomando las categorías de Keck y Sikkink (2014).

Es de resaltar que las tácticas identificadas se encuentran fuertemente vinculadas, de forma que las políticas de índole informativa posibilitaron, con el recurso obtenido, políticas de apalancamiento (específicamente de índole moral) y de rendición de cuentas, en función de la presión ejercida a JICA por los documentos filtrados.

Conclusiones

La sociedad civil representa un actor de relevancia fundamental para la cooperación internacional. Ya sea apoyando las iniciativas de los gobiernos o bien, reaccionando ante las mismas para deman-

dar condiciones que beneficien a la colectividad; las acciones de las organizaciones constituyen un elemento indispensable para la construcción del desarrollo, puesto que dotan de cercanía, eficiencia y credibilidad a los proyectos. En el caso de Japón, se observa que si bien las ONG llegaron de forma relativamente reciente al tema de la CID, sus tareas en torno a ella han permitido, por una parte, que el país destaque a nivel global a partir de la forma en que sus programas se vinculan con el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y alcanzan las realidades locales; mientras que, por otro lado, también han representado la oportunidad para ajustar proyectos y cambiar el rumbo de los mismos o incluso finalizarlos cuando las acciones derivadas de estos representan externalidades negativas en las comunidades donde se implementan.

En este último caso, cobra relevancia la creación de RTD, puesto que estas representan vías poderosas para la colaboración entre la sociedad civil de diferentes países que, a partir de intereses comunes, despliega diversas tácticas a fin de alcanzar sus objetivos. Esto puede apreciarse en el caso de ProSavana, donde organizaciones tanto de Mozambique como de Japón y Brasil coincidieron a fin de defender los derechos de la sociedad en el país africano mencionado. Sus recursos, características y contexto generaron que cada una de ellas desplegara diversas acciones en función de la causa, formando así una sinergia efectiva ya que desde del año 2020 el programa fue terminado. A partir de las contribuciones teórico-conceptuales de Keck y Sikkink (2014), se observaron tácticas principalmente de información, apalancamiento y de rendición de cuentas. Destaca la forma en que, a causa del posicionamiento inicial de la gente en Mozambique, la sociedad civil japonesa se insertó en la RTD y en la campaña correspondiente posibilitando tácticas de naturaleza informativa y de rendición de cuentas especialmente.

Finalmente, respecto a investigaciones futuras en el tema, será importante profundizar en las diferentes aristas de la participación de la sociedad civil en las dinámicas de la CID. Especialmente, analizar la forma en que las organizaciones de Estados con distinto nivel de desarrollo configuran una dinámica trasnacional de resistencia y, cómo en función de sus características domésticas

cumplen ciertas funciones o roles al interior de las RTD. Esto dado que se observa que el componente institucional, en el caso analizado, permitió a las organizaciones japonesas acceder al recurso informativo, y con ello ejercer tácticas de apalancamiento y rendición de cuentas.

Referencias

- Aguiar, D., & Pacheco, M. (2016). *The South-South Cooperation of the peoples of Brazil and Mozambique*. FASE.
- Anheier, H.; Lang, M., & Toepler, S. (2019). Civil society in times of change: Shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13(8): 1-27. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8>
- Chiavacci, D., & Grano, S. (2020). A New Era of Civil Society and State in East Asian Democracies. En: D. Chiavacci, S. Grano & J. Obinger (Eds), *Civil Society and the State in Democratic East Asia: Between Entanglement and Contention in Post High Growth* (pp. 9-30). Amsterdam University Press.
- Ekman S., & Macamo, C. (2014). *Brazilian Development Cooperation in Agriculture: A Scoping Study on ProSavana in Mozambique, with Implications for Forests*. Working Paper 138. CIFOR.
- Fowler, A. (2011). Development of NGOs. En: M. Edwards (Ed.), *The Oxford handbook of Civil Society* (pp. 42-54). Oxford University Press.
- Funada, S. (2013). *Analysis of the discourse and background of the ProSAVANA programme in Mozambique - focusing on Japan's role*. farmland-grab.org
- Funada, S. (2016). *ProSAVANA's Communication Strategy and its Impact: An Analysis of JICA's Disclosed and Leaked Documents*. https://www.researchgate.net/publication/337294041_ProSAVANA%27s_Communication_Strategy_and_its_Impact_An_Analysis_of_JICA%27s_Disclosed_and_Leaked_Documents
- Funada, S. (2019). The Rise and Fall of ProSAVANA: from Triangular Cooperation to Bilateral Cooperation in Counter-resistance. *Observador Rural*, No. 82. https://www.researchgate.net/publication/337717611_The_Rise_and_Fall_of_ProSAVANA_from_Triangular_Cooperation_to_Bilateral_Cooperation_in_Counter-resistance

- Hirata, K. (2002). *Civil society in Japan. The Growing Role of NGOs in Tokyo's Aid and Development Policy*. Palgrave Macmillan.
- Hirono, R., & Shimosawa, T. (2020). Evaluation of Grant Assistance for Japanese NGO Projects- GANP. International Development Center of Japan Inc. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2019/pdfs/ngo-projects.pdf>
- Justiça Ambiental! (2013). *Joint Statement Leaked copy of the Master Plan for the ProSAVANA programme in Northern Mozambique confirms the worst*. <https://grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>
- Keck, M., & Sikkink, K. (2014). *Activist beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press.
- MOFA. (2023). *White Paper on Development Cooperation 2021*. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page22e_001039.html
- No to ProSavana Campaign. (2017). *No to ProSavana campaign: Peoples' declaration*. <https://www.farmlandgrab.org/27603>
- No to ProSavana Campaign (2018). Tokyo Declaration: We reiterate the rejection of ProSavana and MATOPIBA and defend the food sovereignty of the peoples. <https://www.farmlandgrab.org/post/view/28608-tokyo-declaration-we-reiterate-the-rejection-of-prosavana-and-matopi-ba-and-defend-the-food-sovereignty-of-the-peoples>
- Perin, V.P. (2020). The speed of the political is not that of the scientific: on the time of development in an agricultural technology transfer program1. *VIBRANT - Vibrant Virtual Brazilian Anthropology*, 17. <https://doi.org/10.1590/1809-43412020v17a356>
- Román-Alcalá, K. (2015). *The role of Japan in Overseas Agricultural Investment: Case of ProSAVANA project in Mozambique*. Thailandia: BICAS, MOSAIC Research Project, LDPI, RCSD Chiang Mai University y Transnational Institute. https://www.eur.nl/sites/corporate/files/CMCP_82-Okada.pdf
- Sánchez, G. (2016). Sociedad civil y cooperación internacional. En: E. Ponce, S. Lucatello y R. Velázquez (Coords.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México* (pp. 197-211). Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID); Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI); Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID).

- Schwartz, F. (2002). Civil Society in Japan Reconsidered. *Japanese Journal of Political Science*, 3(2): 195-215. <http://doi.org/10.1017/S1468109902002037>
- Shipton, L., & Dauvergne, P. (2021). The Politics of Transnational Advocacy Against Chinese, Indian, and Brazilian Extractive Projects in the Global South. *The Journal of Environment & Development*, 30(3): 240-264. <https://doi.org/10.1177/10704965211019083>
- UNAC. (2012). UNAC Statement on the ProSavana Programme. <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/unac.pdf>
- UNAC et al. (2013). *Open Letter from Mozambican civil society organisations and movements to the presidents of Mozambique and Brazil and the Prime Minister of Japan*. <https://www.farmlandgrab.org/22150>
- UNAC. (2014). *The Nampula Declaration*. <https://www.farmlandgrab.org/post/view/23474-unac-s-nampula-declaration>
- UNAC. (2014b). *No to ProSavana! Launch of national campaign*. <https://www.farmlandgrab.org/23577>
- Via Campesina (2014). *Mozambique: Civil society organizations decided to globalize the 'No to ProSavana' campaign and promise to give legal responsibility to perpetrators*. <https://www.farmlandgrab.org/23758>