



JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO

PROFESOR TITULAR DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y DIRECTOR DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.

CHRISTIAN FRERES KAUER

EXPERTO EN COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. ACTUALMENTE TRABAJA EN LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. INVESTIGADOR ASOCIADO DEL INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES.

DANIEL CASTILLO

EXPERTO EN COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. HA TRABAJADO COMO CONSULTOR EN LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ASESORANDO EN TEMAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR Y COOPERACIÓN EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO.

JAVIER SURASKY

MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. COORDINADOR DEL DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, ARGENTINA.

BRUNO AYLÓN PINO

INVESTIGADOR ASOCIADO DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS.

GUILLERMO SANTANDER CAMPOS

INVESTIGADOR ASOCIADO DEL INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, MÁSTER EN DESARROLLO Y AYUDA INTERNACIONAL Y MÁSTER OFICIAL EN RELACIONES INTERNACIONALES.

FERNANDO NIVIA RIUZ

INVESTIGADOR DE LA ESCUELA LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO DE CARTAGENA, COLOMBIA. ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EN CULTURA DE PAZ Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.

TAHINA OJEDA MEDINA

INVESTIGADORA ASOCIADA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MÁSTER EN ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS DE AMÉRICA LATINA.

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

PROFESOR-INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA, MÉXICO. MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DOCTOR EN RELACIONES INTERNACIONALES.

MARTÍN FITTIPALDI

INVESTIGADOR ASOCIADO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY, DIPLOMADO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL.

Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.)

La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina

POLÍTICAS AFIRMATIVAS Y PRÁCTICAS TRANSFORMADORAS



SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

LA EDICIÓN DE ESTE LIBRO HA CONTADO CON EL APOYO DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) A TRAVÉS DE SU CONVOCATORIA ABIERTA Y PERMANENTE, LÍNEA 8 (INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO), PARA EL PROYECTO "EL PAPEL DE LOS NUEVOS DONANTES Y LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR EN EL MARCO DE LAS PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA DE AMÉRICA LATINA" (11-CAP2-1496).



DISEÑO DE LA COLECCIÓN: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

© JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO, CHRISTIAN FRERES KAUER, DANIEL CASTILLO, JAVIER SURASKY, BRUNO AYLLÓN PINO, GUILLERMO SANTANDER CAMPOS, FERNANDO NIVIA RIUZ, TAHINA OJEDA MEDINA, JUAN PABLO PRADO LALLANDE Y MARTIN FITTIPALDI, 2013

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2013
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA.
POLÍTICAS AFIRMATIVAS Y PRÁCTICAS TRANSFORMADORAS

ISBN: 978-84-8319-805-6
DEPÓSITO LEGAL: M-9.727-2013
IBIC: JPWH/KJMP

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PRÓLOGO. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO MOTOR DE CAMBIO EN LA VIDA INTERNACIONAL 9

por José Ángel Sotillo Lorenzo

CAPÍTULO 1. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 17

Christian Freres y Daniel Castillo

1. Introducción 17
2. La cooperación triangular en la cooperación española:
hacia un marco estratégico 19
3. La experiencia de la AECID en cooperación triangular
en América Latina 25
4. Conclusiones 34

CAPÍTULO 2. UNA MIRADA A LA ACTUAL COOPERACIÓN SUR-SUR QUE OFRECE ARGENTINA 40

Javier Surasky

1. Introducción 40
2. El destino de la cooperación Sur-Sur ofrecida por
Argentina 42

3. Argentina como actor en esquemas de cooperación triangular 49
4. La cooperación argentina por venir 54
5. Cooperación, Estado y organizaciones de la sociedad civil en Argentina 56
6. Conclusiones 60

CAPÍTULO 3. NUEVOS HORIZONTES EN LA COOPERACIÓN BRASILEÑA: PROYECTOS ESTRUCTURANTES, SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TRIANGULACIÓN 64

Bruno Ayllón Pino

1. Introducción 64
2. La cooperación brasileña en el contexto de su política exterior 65
3. Proyectos estructurantes y sistemas de información 68
4. La cooperación triangular de Brasil 73
5. Conclusiones 83

CAPÍTULO 4. LA COOPERACIÓN CHILENA: UNA REALIDAD EN TRÁNSITO 87

Guillermo Santander Campos

1. Introducción 87
2. Chile y el sistema internacional de cooperación 88
3. Principales rasgos de la cooperación chilena 94
4. Chile y la cooperación española 103
5. Conclusiones 107

CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA: HECHOS Y DESAFÍOS 112

Fernando Nivia

1. Introducción 112
2. Antecedentes y actualidad colombiana en cooperación Sur-Sur 113
3. Perfil colombiano de cooperación Sur-Sur 115

4. La cooperación triangular en Colombia 121
5. Posibilidades adicionales de cara al futuro en cooperación Sur-Sur 124
6. Conclusiones 127

CAPÍTULO 6. CUBA, 50 AÑOS DE SOLIDARIDAD CON EL SUR 132

Tahina Ojeda Medina

1. Sinopsis histórica 132
2. La cooperación Sur-Sur cubana y su vinculación con la política exterior 136
3. La experiencia cubana en cooperación Sur-Sur 142
4. La cooperación cubana en cifras 150
5. Cuba y la agenda de la eficacia de la ayuda 151
6. Conclusiones 152

CAPÍTULO 7. PRESENTACIÓN Y MARCO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ECUADOR 156

Javier Surasky

1. Introducción 156
2. Del 'sumak kawsay' (buen vivir) a los planes nacionales de desarrollo 159
3. La estructura institucional de la cooperación ofrecida por Ecuador 165
4. Un repaso por la cooperación Sur-Sur de Ecuador 169
5. Algunos ejes puntuales de la cooperación Sur-Sur que realiza Ecuador 175
6. Conclusiones 177

CAPÍTULO 8. MÉXICO, LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR. EL DINAMISMO VUELTO DESAFÍO 180

Juan Pablo Prado Lallande

1. Introducción 180
2. Nueva institucionalidad en la cooperación internacional para el desarrollo mexicana 182

3. El activismo mexicano en la cooperación Sur-Sur 185
4. La cooperación triangular mexicana y su dinamismo 188
5. La cooperación triangular hispano-mexicana. Logros y retos 192
6. Conclusiones 196

CAPÍTULO 9. URUGUAY FRENTE A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. EL RETO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR 201

Martín Fittipaldi

1. Introducción 201
2. Cooperación Sur-Sur en Uruguay 203
3. Uruguay y la cooperación triangular 217
4. Conclusiones 222

CAPÍTULO 10. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE VENEZUELA EN EL SIGLO XXI 229

Tahina Ojeda Medina

1. La reemergencia de la cooperación Sur-Sur venezolana en el siglo XXI 229
2. La cooperación Sur-Sur venezolana y su relación con la política exterior 230
3. Características de la cooperación Sur-Sur de Venezuela 233
4. Sectores de actuación y principales experiencias 235
5. Conclusiones 243

PRÓLOGO

LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO MOTOR DE CAMBIO EN LA VIDA INTERNACIONAL

¿NACE UN MUNDO O MUERE EL FUTURO?

Louis Aragon¹

Es un honor prologar esta obra y una alegría que pueda presentarla, como ya hice con su predecesora *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, coordinada por Bruno Ayllón y Javier Surasky (Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de La Catarata, 2010).

La consolidación de esa forma de trabajo internacional se visibiliza en el propio título de este libro: *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*.

Aunque solo han transcurrido tres años, desde entonces, la evolución del sistema internacional ha sido vertiginosa, debido principalmente al redimensionamiento internacional a que da lugar la crisis financiera y económica, con su correlato político. En ese contexto, el mapa de la distribución del poder cambia y la geopolítica vuelve a retornar al centro de la agenda.

Con todo, sigue habiendo más preguntas que respuestas y la incertidumbre sigue siendo la mejor forma de encarar el futuro. Y eso que nos encontramos con una retahíla de informes y documentos que trazan la perspectiva del mundo venidero². No deja de ser curioso que nunca como hasta ahora tengamos tantos instrumentos

de navegación para hacer prospectiva y manejar una información infinita que nos permita establecer las principales tendencias que marcarán el futuro; pero, al mismo tiempo, nunca ha sido tan grande la percepción de que, a pesar de todos esos avances tecnológicos aplicados a cómo será el mundo que viene, las incertidumbres son mayores que nunca. La situación viene a dar la razón a Milan Kundera, cuando recomendaba "tener por única certeza la sabiduría de la incertidumbre".

En todo caso, con respecto a tendencias y previsiones, también se ha advertido que: "La vieja regla para efectuar pronósticos consistía en hacer cuantos más mejor y después divulgar aquellos que acertaban. Ahora lo que se lleva es hacer pronósticos cuanto más a largo plazo mejor, de manera que nadie recordará que estaban equivocados"³.

Los riesgos, los conflictos y la violencia salpican buena parte del planeta; también en este escenario los avances tecnológicos se hacen notar: desde los aviones no tripulados (drones) hasta la ciberguerra, forman parte ya de la terminología de la (in)seguridad. En alguna medida, quizá haya que rescatar el "choque de civilizaciones", si por ello entendemos la pugna constante entre el mundo occidental y otro rival (compuesto por un conglomerado de actores) que le disputa su presencia. Casos como los de Afganistán, Corea del Norte, Irán, Oriente Próximo, el Sahel, Siria (y otros) ponen en evidencia la existencia de dos bandos que, en raras ocasiones, son capaces de servirse de la ONU para lograr la solución a los conflictos y tensiones. ¿Se puede hablar de *occidentofobia*, de un mundo postwestfaliano?

El cambio en lo económico ha sido vertiginoso de modo que los hasta hace no mucho denominados países en vías de desarrollo dan muestras de haber hecho frente a la crisis sin grandes problemas, de tener un crecimiento elevado y sostenido (por ahora) y de ser las economías que ayudan a los más gravemente afectados por la crisis, como a la Unión Europea. Un dato revelador: según el Instituto de Finanzas Internacionales (IIF, por sus siglas en

inglés), desde mediados de 2012, la inversión en los países emergentes se ha disparado hasta alcanzar los 1,08 billones de dólares. Para Federico Steinberg, investigador del Real Instituto Elcano, "el auge de los emergentes es el fenómeno más importante que se ha producido desde la revolución industrial"⁴.

El mundo gira rápido en torno a dos polos, el del multilateralismo, que viene a reformar y reforzar los procesos de cooperación e integración regionales, y el de la multipolaridad, que configura un cambio en las relaciones de poder, tanto económico como político. En ese contexto, se producen avances significativos en las relaciones y la cooperación Sur-Sur (CSS), con las consiguientes incertidumbres con respecto tanto hacia el interior de esa cooperación, como en su influencia en los potenciales cambios en los modelos tradicionales de ayuda al desarrollo y, en definitiva, en los cambios en la vida internacional.

Enfocando hacia América Latina, la CSS escenifica una forma de relación muy activa en la región, pero también es un exponente del doble camino que viven los países latinoamericanos. Por un lado, los que caminan por unas vías reformadoras pero en buena medida homologadas a las formas occidentales; por otro, los que incorporan esta cooperación a un proceso de transformación que potencie al Sur como un actor con creciente autonomía frente a los poderes tradicionales. Quizá cabría hablar de emergentes insurgentes y complacientes. Visto desde otro ángulo, esas políticas de cooperación que se implementan recientemente se pueden interpretar desde su incorporación, con algunas reformas, al sistema tradicional de ayuda, o bien convertirse en un arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modo de desarrollo.

En todo caso, las tendencias dibujan un escenario de creciente protagonismo de los países del Sur que, desde su empuje económico, iría también cambiando las reglas de la política internacional. Aunque, como la historia demuestra, las viejas potencias se resistirán todo lo posible al cambio, mientras que las nuevas

intentarán adquirir mayor protagonismo. ¿Habrá una democratización del sistema económico global, comenzando por las instituciones de Bretton Woods, o las economías emergentes se conformarán con aumentar su presencia en esas instituciones?

Es un hecho el desplazamiento de poder económico desde los países occidentales hacia los hasta hace poco considerados países en vías de desarrollo, con China a la cabeza. La presencia hegemónica de Estados Unidos en el ámbito geopolítico ha iniciado ya su descenso, mientras que el poder militar de China y Rusia —en los próximos años las Fuerzas Navales de Rusia van poner en servicio al menos un centenar de buques— se acrecienta; en distinta proporción Brasil, que dedica el 1,5 por ciento de su PIB a defensa, también está modernizando y ampliando su poder militar.

Más difícil es establecer previsiones sobre la evolución política. En todo caso, regresa el mensaje de la decadencia de Occidente (Spengler) y se perfilan los bocetos de un mundo postoccidental, que ha defendido un sistema de valores considerado como universal (democracia, Estado de derecho, derechos humanos y libertades fundamentales) hoy ampliamente cuestionado. Desde ese orden occidental, el número de Estados frágiles aumenta mientras que disminuye el mapa de los países democráticos: "En 2011, la democracia retrocedió en 25 países y solo avanzó en 11"⁵.

La CSS muestra datos incuestionables con respecto a su creciente dinamismo y ya ocupa un espacio propio en el ámbito de las relaciones internacionales. Queda por ver si ese auge se consolida en una opción transformadora del sistema internacional, especialmente en estos momentos de crisis. Las condiciones son, por supuesto, mucho más favorables que cuando buena parte de los países que participan en ella vieron la luz como Estados independientes en la década de los sesenta del siglo XX y se aglutinaron en torno al Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) y al Grupo de los 77. Su mayoría aritmética sirvió para que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobara una batería de resoluciones tan importante desde el punto de vista de las legítimas reivindicaciones

como inoperante por la naturaleza de las instituciones que las adoptaba.

En el sistema internacional actual, las economías con más peso se convierten en protagonistas no solo en lo declarativo, sino también mediante su incorporación al proceso de toma de decisiones a escala global; es el caso de la pertenencia de Argentina, Brasil y México al G-20, o el protagonismo de estos países en el arduo y complejo proceso de negociaciones de la Ronda de Doha. Más aún, podemos encontrar bastante literatura sobre las lecciones de América Latina con respecto a la crisis europea. Aun así, las reglas del juego internacional siguen favoreciendo a los países ricos occidentales (votos en el Fondo Monetario Internacional—FMI—, presidente/director del FMI o del Banco Mundial, etc.).

¿Y la promoción de la democracia y los derechos humanos? La legítima reivindicación contra las injusticias de la colonización occidental o la injerencia de las grandes potencias no debe servir de coartada para no tratar esta cuestión como uno de los ejes fundamentales de cualquier proceso de cooperación. Una buena muestra son los discursos y las declaraciones realizados con motivo de la III Cumbre América del Sur-África, que tuvo lugar en Malabo, la capital de Guinea Ecuatorial, presidida por Teodoro Obiang desde 1979, cuestionado por la situación de los derechos humanos y por la acumulación de riqueza; mientras que la renta per cápita estaría en niveles comparables a la de países desarrollados, el índice de desarrollo humano le lleva al puesto 136.

Retornando al motivo de estas líneas, resulta muy oportuna la publicación de este libro, dado el escenario que se avecina. El 12 de septiembre de 2013 se celebrará el 35 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo, en el que delegados de 138 países dieron vida a una nueva forma de asociación mundial para el desarrollo. En él se adoptó como emblema un puente simbólico que une a los países y pueblos del hemisferio sur, tal y como ilustra la portada de esta obra.

Desde hace unos años, la CSS, triangular y los nuevos donantes constituyen una de las líneas de investigación más importantes del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, coordinada por Bruno Ayllón y Tahina Ojeda. Gracias a su labor este libro ve la luz y, lo que es más importante, han dado vida a una red de expertos ya consolidada en este ámbito de estudios, especialmente en el espacio iberoamericano.

El libro se publica con la financiación de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Línea 8 (Investigación y Estudios sobre Desarrollo), para el proyecto "El papel de los nuevos donantes y los mecanismos de cooperación triangular en el marco de las prioridades de la cooperación española con los países de renta media de América Latina" (11-CAP2-1496).

Ese reconocimiento ha llevado a la CSS y triangular a constituirse en uno de los instrumentos y modalidades destacadas de la cooperación española en el Plan Director 2009-2012 y en el Plan Director 2013-2016.

A pesar de las dificultades actuales, confiamos en que la obra sirva de elemento dinamizador para los estudios, análisis e investigaciones en CSS y triangular, aunque la vertiginosa dinámica de la vida internacional nos debe hacer reconsiderar el término emergente que, según el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, significa brotar, salir a la superficie del agua u otro líquido.

En ese escenario, siguen teniendo pleno sentido las palabras con la que finalizaba la presentación del libro en 2010: "Como en ocasiones anteriores, el tiempo juzgará el alcance de la CSS, pero quizá nunca como hasta ahora se dan las condiciones para que esta forma de trabajo tenga éxito. Y así, quienes hasta ahora estaban globalizados hegemónicamente, tienen las opciones para democratizar el sistema internacional".

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO

NOTAS

1. "Nuevas potencias emergentes", *El Atlas de Le Monde diplomatique*, Valencia, Ediciones Cybermonde, 2012, p. 11.
2. Entre otros: "El mundo en 2050. Todas las tendencias que cambiarán el planeta", *The Economist*; "The World in 2030: Are we on the path to convergence or divergence?", "Global Trends 2030: Alternative Worlds", *National Intelligence Council*, en: <http://gt2030.com/>, y "El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso", del *Informe de Desarrollo Humano* (2013) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
3. Ruchir Sharma (2013): *Países emergentes. En busca del milagro económico*, Madrid, Santillana Ediciones Generales, p. 15.
4. "Sostén de la economía mundial", *El País*, 13 de enero de 2013.
5. Joshua Kurlantzick, *National Post*, 16 de enero de 2013.

LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

CHRISTIAN FRERES Y DANIEL CASTILLO

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación española se ha caracterizado por su notable sesgo hacia los países de renta media (PRM), en gran medida reflejo de su vinculación originaria con zonas de particular interés para la acción exterior del país, destacando América Latina y el norte de África. Este perfil ha marcado una diferencia notable frente a otros donantes. Mientras que la medida de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) destinada a los PRM bajó del 54,9 por ciento en 1998-1999 al 42,2 por ciento en 2008-2009, el ratio correspondiente de la cooperación española también se redujo en este periodo, pero se mantuvo relativamente alto (57 por ciento en 2008-2009), siendo el tercer donante que más AOD dedica a este grupo de países (Verbeke y Renard, 2011: 23).

Los sucesivos gobiernos españoles han tenido distintas posturas ante esta realidad. Por un lado, durante muchos años ha primado una visión que algunos han llamado "castiza"¹, y que defendía con cierta naturalidad este sesgo como un valor añadido propio frente a la ortodoxia impuesta desde algunos países del

CAD. Por el otro, a mediados de la década pasada, se buscó una creciente atención hacia zonas más pobres del mundo de manera que se note menos la orientación hacia los PRM.

Entre ambas posiciones ha emergido otra postura que podríamos llamar realista. Consiste en reconocer que hasta cierto punto el sesgo hacia los PRM es inevitable y no es ni negativo ni positivo en sí mismo. Es decir, en su trayectoria de varias décadas, la cooperación española ha conseguido desplegar una presencia importante en zonas de renta media, lo cual se mide no solo en volumen de su AOD, sino también en su influencia en los contextos locales y su liderazgo en la comunidad de donantes; esto debería traducirse en mayor potencial de incidir en transformaciones socioeconómicas en algunos países. Por el contrario, tardaría mucho tiempo y tendría que invertir muchos recursos para lograr una proyección y resultados semejantes en otras partes del Sur. Además, a medida que va evolucionando el mapa de los países en desarrollo, predominan cada vez más los PRM y es donde residen la mayoría de los pobres (Sumner, 2012), por lo que parece lógico que haya donantes que prioricen este grupo de países con necesidades diferentes que los de renta baja.

Sin embargo, el verdadero problema o desafío para España es definir un enfoque más claro de cooperación para los PRM, que diferencie según distintos aspectos tales como, entre otros, el nivel de capacidades institucionales, el grado de desigualdad, la inserción internacional, la dependencia relativa de la AOD, etc. Tampoco ha definido más estratégicamente su interés por cooperar con economías emergentes y otros PRM con los cuales el modelo tradicional de AOD es cada vez menos pertinente. Al respecto, y aunque España lideró en su momento reflexiones internacionales sobre la cooperación con PRM y ha generado propuestas intelectuales relevantes (Alonso, 2007), no ha articulado estrategias o enfoques explícitos, sino que ha avanzado de manera ad hoc y a veces contradictoria hacia lo que podríamos denominar una *doctrina* propia.

Un elemento que podría incluirse en dicha doctrina se encuentra en el desarrollo que ha tenido la modalidad de apoyo a la cooperación Sur-Sur (CSS), destacando la cooperación triangular (CTR) (Freres, 2012). Lo cierto es que la cooperación española está reconocida actualmente como uno de los donantes más activos en la CTR (OECD, 2012b: 5; Langendorff *et al.*, 2012: 5). Tal es así que en el último examen de pares sobre la cooperación española realizado a fines de 2011, el CAD señala el potencial de España para “construir puentes entre países de renta media y de renta menor en América Latina” (OECD, 2012a: 21) y reseña brevemente su experiencia y algunas lecciones (pp. 72-73).

Este protagonismo relativo es especialmente evidente en América Latina, como se puede ver en la lectura de sucesivas ediciones del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, publicado cada año, desde 2007, por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

De ahí que este capítulo tiene el objetivo de hacer un balance sucinto de la experiencia de la cooperación española relacionada con la CTR y de trazar sus perspectivas para el futuro. Para tal fin, se presenta a continuación un resumen del marco general que permite entender por qué y cómo emerge la CTR y cuál ha sido su abordaje en la política española de cooperación. Después se incluye un apartado que describe y analiza cómo se ha operacionalizado la CTR a través del principal actor del sistema español, la AECID. Se termina con unas breves conclusiones en las cuales se señalan algunos desafíos de futuro.

2. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: HACIA UN MARCO ESTRATÉGICO

A pesar de que España ha destacado en este ámbito, lo cierto es que aún carece de un documento específico de posicionamiento o de estrategia sobre la CTR. Este hecho quizá tenga algo que ver con

cómo se originó y cómo se ha evolucionado desde entonces, aunque el momento actual puede ser propicio para superar esta laguna.

Con relación a su origen, se puede afirmar que la CTR ha surgido en la cooperación española más por las demandas que ha recibido de sus socios latinoamericanos que por una decisión propia de carácter estratégico. Es decir, a diferencia de Japón, donde su modelo de CTR ha sido una extensión natural de su AOD en países relativamente avanzados, y de Alemania que ha visto en este instrumento una vía de trabajar fundamentalmente con los *países ancla* (con los cuales había dejado de hacer cooperación tradicional), España incursionó en este campo de manera mucho más intuitiva, sin una visión articulada ni grandes pretensiones.

De alguna forma, el modelo —si es que se le puede dar tal denominación— español se va construyendo con la práctica (Freres, 2011), como se podrá ver en el apartado siguiente.

No obstante, el tema de la CTR empieza a figurar en los principales documentos de planificación de la cooperación española, como en el II Plan Director (2005-2008). Sin embargo, es a partir del III Plan Director (2009-2012) cuando adquiere mayor importancia. Al respecto se indica que: “La cooperación triangular será otro de los instrumentos de ayuda que se impulsará durante el periodo de vigencia del III Plan Director. Algunos de los países socios tradicionales de la cooperación española clasificados entre los PRM disponen ya de capacidad instalada para ejercer como países donantes y están incluidos entre las categorías geográficas del III PD en atención a su alta potencialidad de realizar una cooperación más eficaz y con mayores ventajas comparativas en la región o continente” (Gobierno de España, 2009: 224).

En efecto, se impulsa este instrumento con cierta decisión desde 2004-2005 de la mano de sus socios de la Comunidad Iberoamericana que decidieron reforzar su apoyo a Haití mediante intervenciones bilaterales, multilaterales y triangulares. Posteriormente, se extiende la actuación triangular a la propia Latinoamérica.

De esta forma, España se fue convirtiendo en un actor relevante de la CTR en esta región (tabla 1). Si se limita a los proyectos en la Comunidad Iberoamericana, España se ha posicionado como el tercer o cuarto socio extrarregional más importante para operaciones de CTR en los últimos años.

TABLA 1
PRINCIPALES PAÍSES DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN IBEROAMÉRICA (2006-2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Principales primeros oferentes**	México (8)* Chile (7) Argentina (3)	Chile (21) México (18) Argentina (9)	Chile (24) México (18) Brasil (11)	Chile (18) México (8) Brasil (7)	Chile (35) Brasil (22) México (12)	Argentina (23) Chile (14) Brasil (9)
Principales países socios extrarregionales	Japón (19) Alemania (4) Reino Unido/ Bélgica (1)	Japón (40) Alemania (10) España/ Francia/ Suecia/ Bélgica (1)	Japón (48) Alemania (17) España (4)	Japón (17) Alemania (14) España (5)	Japón (34) Alemania (14) EE UU (9) España (5)	Japón (33) Alemania (18) EE UU (5) España (3)
Principales países receptores	Perú (7) Colombia/ Guatemala (3)	El Salvador (8) Colombia (6) Bolivia/ Perú/ Paraguay (5)	Ecuador (20) Nicaragua (12) Paraguay (9)	El Salvador (9) Bolivia/ Paraguay (8)	Nicaragua (17) Paraguay (16) Rep. Dominicana (10)	Paraguay (18) Bolivia (12) Ecuador (7) Colombia (6)
Total operaciones registradas	22	54	70	46	83	144

* LOS NÚMEROS DE PROYECTOS Y ACCIONES APARECEN ENTRE PARÉNTESIS.

** OFERENTES SE REFIERE A PAÍSES LATINOAMERICANOS "PIVOTES" QUE SE ASOCIAN CON DONANTES TRADICIONALES PARA APOYAR A UN TERCER PAÍS EN DESARROLLO.

NOTA: SE SUMAN PROYECTOS Y ACCIONES. LOS PROYECTOS Y ACCIONES VARIÁN MUCHO POR LO CUAL HAY QUE TOMAR CON CIERTA CAUTELA LA EVOLUCIÓN Y COMPARACIÓN DE AÑO A AÑO. POR EJEMPLO, MUCHAS ACCIONES DE LA CTR JAPONESA SON CURSOS PUNTUALES, MIENTRAS ALGUNAS ACCIONES SON PROYECTOS DE CIERTA ENVERGADURA. NO SE INCLUYEN OPERACIONES EN LAS CUALES UN ORGANISMO MULTILATERAL ES SEGUNDO SOCIO. NO SE INCLUYEN ACCIONES Y PROYECTOS EN PAÍSES DEL CARIBE COMO HAÍTI QUE NO FORMAN PARTE DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA AUNQUE HAN SIDO DESTINO DE MUCHAS OPERACIONES TRIANGULARES DE DONANTES COMO ESPAÑA.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMES DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA DE SEGIB (2007-2012).

La creciente importancia de la CTR también se refleja en su incorporación en los documentos de estrategia país a mediados de la década pasada. Concretamente, el correspondiente a México es el que más ampliamente describe la apuesta por reforzar la

colaboración triangular, orientada especialmente a Centroamérica. Los documentos de Argentina, Brasil y Chile, importantes proveedores de la CSS en la región, también mencionan este ámbito. Entre los Marcos de Asociación País (los documentos de estrategia país del periodo 2009-2012), el de Uruguay le asigna a la CTR un espacio relevante. En cuanto a países receptores, el documento referido a Haití incluye esta modalidad, entre otras.

La experiencia de estos años también ha nutrido una reflexión que apunta cada vez más hacia una mayor definición estratégica. Esto se observa en el IV Plan Director (2013-2016) aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2012. En este documento de planificación se introduce un importante cambio de enfoque, que tendrá implicaciones notables en la práctica de la cooperación en los próximos años. En los dos planes directores anteriores se había referido a la CTR como un instrumento más de la cooperación española, con especial interés para la colaboración con los PRM.

En cambio, en el plan actual se enmarca este instrumento claramente dentro del apoyo a la CSS: "Ha sido en el marco de esta modalidad que han surgido las primeras operaciones de CTR a través de la cual la cooperación española se ha asociado con un país del Sur —oferente de CSS— para contribuir a un objetivo de desarrollo en un tercer país..." (Gobierno de España, 2012: 68). Esto tiene al menos dos importantes implicaciones: primera, la CTR no tiene sentido si no se concibe como una forma de apoyo a la CSS, y segunda, es solo una de varias formas de canalizar ese apoyo.

Otro elemento novedoso del IV Plan Director es la vinculación que se hace con el intercambio de conocimientos (Freres, 2013), una herramienta de creciente relevancia en los procesos de desarrollo: "El apoyo a la CSS y la cooperación triangular ofrecen una vía privilegiada a la cooperación española para convertirse en un actor relevante en un ámbito cada vez más relevante: el intercambio de conocimientos. Se ha aumentado en los últimos años la búsqueda de soluciones a desafíos de desarrollo en otros países

socios, por ser más adaptables a contextos locales, por los reducidos costes de transacción, por la posibilidad de transmitir y aprender al mismo tiempo y porque es un ingrediente en la mejora de las relaciones internacionales” (Gobierno de España, 2012: 69).

Finalmente, este documento de planificación señala claramente que “se trata de una línea de trabajo de creciente importancia para la cooperación española por lo que se pretende establecer orientaciones para reforzarla y asegurar su eficacia” (Gobierno de España, 2012: 69), de manera que hay un compromiso en este periodo de avanzar en la articulación estratégica y operativa en este ámbito.

2.1. ACTIVISMO INTERNACIONAL RELACIONADO CON LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Estos avances en el marco de planificación se acompañaron de un creciente activismo de España en distintos foros internacionales. En el ámbito multilateral, cabe destacar su implicación en las reflexiones sobre CTR en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda.

En esta línea, en el marco de la Unión Europea (UE), la cooperación española apoyó la inclusión del tema en el Foro de Alto Nivel de Accra (2008) y fue uno de los primeros donantes en respaldar la creación del *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC) (Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur) dentro del *Working Party on Aid Effectiveness* del CAD, en 2009. Dicho respaldo se materializó mediante su participación en el órgano de gobierno de esta agrupación y una aportación económica al Evento de Alto Nivel que se celebró en Bogotá (en el cual se organizó una mesa redonda sobre CTR) en marzo de 2010.

Asimismo, durante la Presidencia del Consejo de la UE durante el primer trimestre de 2010, la AECID organizó un taller de agencias europeas sobre CTR y eficacia (AECID, 2010)², y el Gobierno impulsó la aprobación de unas conclusiones del Consejo sobre el evento de Bogotá, las primeras de este órgano intergubernamental

de la UE que tratan específicamente el tema de la CTR (Council of the EU, 2010).

Finalmente, España participó en el proceso de creación del *Building Block on South South and Triangular Cooperation*, una de las plataformas operativas que se creó en el Foro de Alto Nivel de Busan de finales de 2011³. Se trata de un importante mecanismo de concertación entre países donantes, socios del Sur, organismos multilaterales y actores de la sociedad civil para mejorar la eficacia de estos instrumentos de cooperación.

Pero es, sin duda, en el ámbito iberoamericano donde España ha sido más activa y ha iniciado de forma amplia su apoyo a la CSS. A nivel político, España ha consolidado un fondo voluntario de apoyo a actividades de cooperación de la SEGIB que ha permitido poner en marcha el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, el cual ha terminado por erigirse como un documento de referencia a nivel internacional. A su vez, los responsables de Cooperación —altos representantes nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Iberoamericana— han conformado un foro de diálogo permanente que ha permitido poner en marcha iniciativas como el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, que nace en 2007 en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile como resultado del acuerdo de muchos de los países latinoamericanos y el apoyo de España. Cabe destacar que dicho apoyo y la participación de España en el Programa, ha respetado siempre el liderazgo de los países latinoamericanos y la horizontalidad de las relaciones.

En suma, en un decenio se ha ido acumulando cierto acervo estratégico, una creciente priorización de la CTR en los documentos de planificación y un perfil reconocido en distintos foros internacionales, particularmente en los relativos a la Comunidad Iberoamericana. Sin embargo, todo ello no tendría mucho valor si no fuera por el desarrollo práctico de esta modalidad que la cooperación española ha llevado a cabo en el último decenio.

3. LA EXPERIENCIA DE LA AECID EN COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA

El presente apartado pretende analizar, desde las acciones concretas, el camino recorrido por la AECID hasta la fecha en materia de CSS y triangular, poniendo énfasis en los mecanismos de coordinación y gestión que lo han articulado, así como de las principales lecciones que han dejado las operaciones realizadas. El análisis se centra en el trabajo de AECID, principal actor del sistema de la cooperación española, fundamentalmente porque ha sido el más activo, quien ha buscado articular una relación más profunda y estable con sus socios en este ámbito y porque existe una falta de información sistematizada sobre otros actores del sistema.

En los últimos años, sobre todo a partir del periodo de vigencia del III Plan Director, la AECID ha venido apoyando la CSS y ha comenzado a llevar a cabo cada vez más proyectos de CTR, principalmente con países socios de América Latina.

La forma en que la AECID se ha implicado en esta modalidad de cooperación en América Latina ha respondido principalmente a tres líneas de acción:

- En primer lugar, en brindar apoyo al fortalecimiento y, en algunos casos, a la creación de las instituciones que gestionan la cooperación en los países socios, muchos de los cuales se encuentran en procesos de transición hacia un rol dual de receptor/oferente de CSS, y requieren necesariamente de una institucionalidad más acorde a esta realidad. Esto se ha realizado bien como componente de un acuerdo general sobre CTR, como en el caso de Chile, o como una acción relativamente puntual en el marco del programa bilateral.
- En segundo lugar, la participación activa de la AECID en espacios multilaterales e intergubernamentales, tanto a nivel técnico como político, que han trabajado en el desarrollo de estas modalidades. El espacio iberoamericano ha sido el

escenario de mayor desarrollo conceptual y de trabajo técnico en el que España ha participado y apoyado económica y técnicamente. El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur —impulsado por la SEGIB— se ha revelado como el espacio intergubernamental en el que más se ha avanzado en términos de sistematización, conceptualización y fortalecimiento de capacidades en materia de CSS y CTR. Un ejemplo de esto último es la experiencia del taller realizado en El Salvador a finales de 2012, en el cual participó la AECID junto a técnicos de 15 países iberoamericanos con el fin de discutir y avanzar en la discusión y construcción de una guía que contenga orientaciones de gestión compartidas en materia de CTR (Aguilar, 2012).

- La tercera línea de trabajo consiste en las operaciones de cooperación concretas que la AECID ha llevado a cabo con sus socios en terceros países. Es sobre esta última línea en la que se centra el análisis de este apartado.

A pesar de que aún se trata de una modalidad incipiente, si se compara con otras modalidades de cooperación, ha aumentado el número de actuaciones en esta modalidad, fundamentalmente en América Latina, situando a España como uno de los donantes tradicionales más activos en materia de CTR en la región.

3.1. EL 'MODELO' DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR ESPAÑOLA

Si bien, tal como se ha mencionado más arriba, la AECID no cuenta con un documento formal de estrategia en materia de CTR ni con orientaciones operativas de carácter general sobre cómo abordar las intervenciones de este tipo, desde 2009 la institución, particularmente a través de la Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe (DCALC), ha hecho algunos intentos por avanzar en esa dirección. Se han llevado a cabo reflexiones internas y se ha promovido un diálogo estructurado con países

socios para revelar los aspectos esenciales para construir una estrategia (AECID, 2009).

No obstante, hasta ahora los proyectos que se han realizado han respondido fundamentalmente a propuestas concretas recibidas por sus principales socios, en los que la participación española ha sido dispar (desde un papel exclusivamente financiador a un acompañamiento técnico en las distintas fases del proyecto), teniendo que adaptar en cada caso los procedimientos de coordinación y gestión con sus socios, así como al interior de la propia AECID. En este sentido, si tuviéramos que destacar un rasgo del *modelo* de CTR de la AECID, este sería la flexibilidad.

Con todo, y a pesar de esta flexibilidad, desde 2009 la cooperación española ha hecho un esfuerzo por dotar a la CTR de un marco jurídico específico (Memorandos de Entendimiento—MdE—) con sus principales socios con el fin de avanzar en su institucionalización. Este ejercicio de construcción conjunta de instrumentos busca establecer un marco general sólido y estable para la CTR con sus principales socios.

Los socios más importantes con los que ha venido trabajando la AECID y con los que ha firmado MdE son fundamentalmente aquellos países con una institucionalidad más consolidada en materia de cooperación y con mayor experiencia como oferente de CSS: Argentina, Brasil, Chile y México. No obstante, en el último tiempo España ha ampliado el número de socios con los que trabaja en terceros países, estableciendo colaboraciones con socios que han comenzado a consolidar más tarde su rol de cooperantes (por ejemplo Costa Rica, Uruguay o El Salvador).

Si bien estos MdE no son homogéneos y difieren en algunos aspectos dependiendo de las especificidades políticas e institucionales de cada socio, en términos generales pretenden establecer procedimientos conjuntos y aspectos administrativos mínimos entre los socios. Por ejemplo, el rol que debe jugar cada país en cada fase del proyecto; los modelos de financiamiento; establecimiento de órganos o instancias de gestión y toma de decisión (tabla 2).

TABLA 2

COMPARACIÓN DE LOS MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO DE COOPERACIÓN TRIANGULAR FIRMADOS ENTRE ESPAÑA Y SOCIOS DE AMÉRICA LATINA

	ARGENTINA (FEBRERO 2009)	BRASIL (MAYO 2011)	CHILE (OCTUBRE 2009)	URUGUAY (FEBRERO 2011)	MÉXICO (MAYO 2012)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover acciones conjuntas de carácter técnico, humanitario y de emergencia en terceros países de igual o menor desarrollo relativo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe. - Apoyo insititucional a la AGCI. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe. - Actividades complementarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la cooperación técnica entre ambos países. - Promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe, priorizando Centroamérica.
Documento de proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - Se alude a la inclusión del tercer país socio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación en base a propuestas del receptor (apropiación). - Identificación según prioridades sectoriales y geográficas de Brasil y España. - Acción conjunta de los tres socios en todas las fases del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se alude a la inclusión del tercer país socio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación con base en propuestas del receptor y prioridades de Uruguay y España. - Misiones conjuntas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Con base en prioridades de los tres socios. - Misiones conjuntas.
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> - No implica transferencia de recursos. - Prevé la participación de otros actores públicos y privados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciación de actuaciones con montos y proporción acordados para cada proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se constituye un Fondo Mixto para CTR (aportación con una relación 70-30). - Prevé la participación de otros actores públicos y privados. - Incide en la armonización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciación de actuaciones (en un primer momento con una proporción 60-40). 	<ul style="list-style-type: none"> - Subcuenta del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica (aportación a partes iguales).

TABLA 2

COMPARACIÓN DE LOS MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO DE COOPERACIÓN TRIANGULAR FIRMADOS ENTRE ESPAÑA Y SOCIOS DE AMÉRICA LATINA (CONT.)

	ARGENTINA (FEBRERO 2009)	BRASIL (MAYO 2011)	CHILE (OCTUBRE 2009)	URUGUAY (FEBRERO 2011)	MÉXICO (MAYO 2012)
Gestión	- Comisión Conjunta de Coordinación.	- Comité de gestión compuesto por representantes de ABC y AECID + contrapartes ejecutoras.	- Comité técnico para gestionar el Fondo Mixto.	- Comisión de planificación, seguimiento y evaluación compuesta por AECID y AUCI.	- AECID y AMEXID. - La gestión de recursos recae en el Comité Técnico del Fondo Mixto.
Evaluación resultados	- Seguimiento realizado por la Comisión.	- Seguimiento y evaluación por parte del comité de gestión (reuniones semestrales).	- Evaluación cada dos años e incorporación de los resultados al diseño de actuaciones futuras.	- Seguimiento realizado por la Comisión (reuniones semestrales).	- El seguimiento recae en el comité técnico que se reúne semestralmente.

NOTA. SIGLAS UTILIZADAS: ABC (AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN); AGCI (AGENCIA CHILENA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL); AUCI (AGENCIA URUGUAYA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL); AMEXID (AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO). FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES SEGÚN LOS MDE.

Respecto al rol que debe jugar cada país, existe cierto consenso entre los socios latinoamericanos en que el país que solicita el proyecto de cooperación debiera ser quien lidere el proyecto en todas sus fases, desde el proceso de identificación hasta la evaluación. Aunque desde la AECID se comparte este principio, la práctica ha demostrado que no siempre ha sido así, existiendo casos en que tanto España como el otro socio oferente han jugado un rol más protagónico, reduciendo al país receptor a un rol excesivamente pasivo. Por otro lado, si bien es en el país socio en quien debiera recaer el mayor peso técnico de la cooperación, el rol de la AECID debiera ir más allá de la financiación, intentando acompañar técnicamente en todas las fases y transfiriendo metodologías y capacidades técnicas cuando sea oportuno.

En relación a los modelos de financiación con los que ha venido trabajando la cooperación española en esta modalidad, estos son muy variados. Se han financiado operaciones a través de Fondos Mixtos para proyectos en terceros países (con Chile y México), de subvenciones de Estado para proyectos puntuales o financiación a través de la ya extinta Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo (CIFAD) o el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Asimismo, las contrapartidas económicas que deben aportar los países socios también varían según el acuerdo firmado con cada país, existiendo fórmulas variadas que van de un 70-30 por ciento (España-Chile) a un 50-50 por ciento (España-México). Dado que hasta la fecha no existe una evaluación sobre el funcionamiento de los Fondos Mixtos y que cada país tiene sus complejidades burocráticas e institucionales, la flexibilidad de los modelos de financiación pareciera ser actualmente la forma más adecuada de enfocar los aspectos financieros de los proyectos de CTR.

En el mismo sentido, los modelos de gestión y de toma de decisiones también varían de acuerdo al país socio y a la forma en que se ha establecido la relación con los países socios. Existen

modelos que van desde una mayor institucionalización para el seguimiento y la toma de decisiones (por ejemplo, en el caso del Fondo Mixto España-Chile en donde se han constituido instancias concretas con ese fin), a otros en que el seguimiento y la toma de decisiones varía de acuerdo al socio y al proyecto, con mecanismos ad hoc según cada caso particular.

3.2. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR REALIZADOS POR LA AECID EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Como ya se ha mencionado, en los últimos años la cooperación española ha mostrado una mayor actividad en materia de CTR con sus socios de América Latina, llevando a cabo un número creciente de operaciones, algunas incluso de carácter extrarregional, con países de África como receptores (tabla 3).

De la tabla destaca que muchas de las operaciones triangulares han respondido a situaciones extraordinarias (desastres naturales). De hecho, un número importante de triangulaciones están circunscritas al ámbito de la ayuda humanitaria, principalmente como respuesta coordinada a distintos desastres naturales que han vivido algunos países de la región (especialmente el terremoto de Haití). Esto pone en evidencia la coordinación de la cooperación española con sus socios de América Latina ante una catástrofe de gran magnitud, y la disposición y capacidad para articular y acudir en ayuda de Haití. Sin embargo, no es seguro que estas actuaciones conceptualmente puedan ser consideradas como proyectos de CTR (a pesar de la participación de tres actores). Además, en algún caso ha existido una falta de planificación estratégica y programática, pues se ha procedido principalmente de forma reactiva ante un evento de estas características.

En este sentido, destacan especialmente los proyectos llevados a cabo con Brasil, pues existiendo entre ambos socios un MdE para realizar acciones de cooperación en terceros países en respuesta a las prioridades de desarrollo identificadas por los propios

países demandantes, todos los proyectos llevados a cabo hasta la fecha se han limitado a la ayuda humanitaria y a la respuesta de emergencia ante desastres naturales (principalmente al transporte y distribución de alimentos). Resulta interesante constatar además el hecho de que en gran parte de las triangulaciones llevadas a cabo con Brasil se trabaja de forma coordinada con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas, incluyendo algunas operaciones con países africanos como receptores, lo cual abre interesantes posibilidades futuras de trabajo conjunto.

Por el lado contrario, tal vez el caso más emblemático de una operación triangular exitosa en la que ha participado la AECID, y que ha contado con mecanismos de gestión claros, con instancias de negociación, planificación, seguimiento y ejecución coordinados, entre los tres socios en todas las fases del proyecto, ha sido el proyecto *Fortalecimiento de la Gestión y el Desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay*, llevado a cabo en conjunto con la cooperación chilena. Se trata de un proyecto que data de 2009 y que nació de una relación Sur-Sur bilateral al más alto nivel: una petición concreta del presidente Lugo (Paraguay) a la presidenta Bachelet (Chile) para modernizar la función pública paraguaya (PIFCSS, 2012: 42). La Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) invita a participar a la AECID en el proyecto y a partir de ahí comienza un proceso estructurado y negociado con la participación activa de los tres socios, en el cual la apropiación y liderazgo paraguayo es una de sus características más destacables (Alonso, Aguirre y Santander, 2011).

Finalmente, es de destacar el esfuerzo realizado por la AECID con sus socios para enmarcar los proyectos en acuerdos marco amplios y predecibles, que explicitan la voluntad de trabajar a favor de terceros países a medio y largo plazo, respondiendo a las prioridades de la cooperación española y sus socios, con mecanismos de financiación eficientes y modelos de negociación, formulación y seguimiento relativamente estandarizados.

TABLA 3

INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR EN LAS QUE HA PARTICIPADO LA AECID (2007-2011)

AÑO	PAÍS SOCIO OFERENTE	PAÍS RECEPTOR	SECTOR
2007	Argentina	Haití	Agricultura
2007	Brasil	Haití	Medio ambiente
2007	Chile	Haití	Medio ambiente
2008	Colombia	Haití	Medio ambiente
2008	México	Guatemala	Agricultura/comercio
2008	Brasil*	Jamaica, Cuba, Haití	Ayuda humanitaria
2009	Chile	Paraguay	Gobierno
2009	Argentina	Paraguay	Industria
2010	Argentina	Haití	Ayuda humanitaria
2010	Brasil	Haití	Ayuda humanitaria
2010	México	Haití	Ayuda humanitaria
2010	El Salvador	Haití	Ayuda humanitaria
2010	Costa Rica	Centroamérica	Multisectorial
2010	Brasil*	Mozambique	Ayuda humanitaria
2010	Brasil*	Rep. Democrática del Congo	Ayuda humanitaria
2010	Brasil*	Sudán	Ayuda humanitaria
2011	Uruguay	República Dominicana	Gobierno
2011	Tailandia	Haití	Ayuda humanitaria
2011	Brasil y EE UU*	Somalia	Ayuda humanitaria

* EN COORDINACIÓN CON EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE NACIONES UNIDAS, QUIEN HACE EL LLAMAMIENTO Y COORDINA LA AYUDA DE LOS DONANTES.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN SEGIB 2008-2012 Y A LA INFORMACIÓN RECOPIADA POR LOS AUTORES A PARTIR DE TÉCNICOS DE AECID, EN SEDE Y OTC.

No obstante, la evidencia muestra que algunas de las operaciones realizadas hasta la fecha no se han basado necesariamente en una visión estratégica, han carecido de mecanismos de negociación, coordinación y seguimiento que involucren a los tres socios desde el inicio y, en algún caso puntual, se ha atendido a demandas de financiación de proyectos ya cerrados por parte de los socios. Esto ha llevado a que muchas de las operaciones de CTR realizadas no se enmarquen necesariamente en los sectores

prioritarios de la cooperación española en la región y limiten el rol de España, fundamentalmente, a su carácter financiador de proyectos de CSS bilateral.

Con todo, el camino recorrido por la AECID en materia de CTR ha dejado algunos casos exitosos y prácticas que ciertamente son mejorables. Esta experiencia ha permitido sentar las bases para, a partir de lo realizado y en el marco del nuevo Plan Director, establecer una posición más clara y definida en materia de CTR, con procedimientos más estandarizados que puedan posicionar a la AECID como un referente internacional en la materia. Su amplia presencia e interlocución en la región son un importante activo que puede ser aprovechado de mejor forma para avanzar en este objetivo.

4. CONCLUSIONES

A pesar de la creciente atención internacional que se ha dado a la CTR, lo cierto es que no existe un consenso establecido sobre el mismo concepto y no se tiene una idea fehaciente de sus dimensiones y el volumen de recursos que se movilizan (Langendorff *et al.*, 2012). Por lo general, según un estudio reciente del CAD, los donantes del Comité activos en este ámbito (hay muchos que apenas realizan operaciones triangulares) invierten menos de diez millones de dólares al año en iniciativas triangulares y la mayoría de los países en desarrollo reciben menos de cinco millones de dólares (OECD, 2012b: 5-6). Otra conclusión del estudio es que pocos donantes o países socios han elaborado estrategias específicas para la CTR, pues para muchos actores es una modalidad relativamente incipiente.

En este contexto, con todas sus limitaciones, la cooperación española se encuentra claramente entre los donantes más experimentados y en buena posición para liderar los avances en esta modalidad, en particular en América Latina. El hecho de contar con

un marco de planificación favorable y su importante acervo de operaciones son activos que ciertamente pueden contribuir a este fin.

Sin embargo, también es cierto que muchos donantes que anteriormente no se implicaban en la CTR, como Estados Unidos, Francia, Australia o Corea del Sur, están ampliando sus actividades notablemente en América Latina. Esta nueva *competición* es positiva para la región pues aumenta su oferta, pero representa un desafío estratégico y operativo para el interés español en sostener su liderazgo relativo allí.

Para continuar con esta posición privilegiada, la apuesta española debiera dirigirse no hacia el aspecto cuantitativo, ya que hay otros donantes tradicionales con una mayor trayectoria y un camino recorrido que difícilmente sea igualable en el corto plazo en relación al número de proyectos y acciones, sino hacia la *calidad* de las triangulaciones. Aprovechar la interlocución privilegiada con los socios latinoamericanos y el amplio despliegue en terreno de la cooperación española es fundamental para avanzar hacia buenas prácticas. Programas y proyectos que respeten los principios de horizontalidad, de apropiación y liderazgo por parte del socio receptor, de trabajo conjunto coordinado en todas las fases, de aprendizajes compartidos y de complementariedad, entre otras cuestiones, debiera ser el camino a seguir.

Se abre, pues, una ventana de oportunidad que la cooperación española tendría que aprovechar, trabajando paralelamente en varios aspectos.

Primero, en cuanto al ámbito estratégico, conviene avanzar en la definición de la visión y posición española, el modelo que persigue y sus prioridades. Debe intentar responder principalmente a la pregunta: ¿hacia dónde queremos ir en materia de CTR? Debe valorar la idoneidad de mantener un modelo muy abierto y flexible, lo conveniente de tener un enfoque regional frente a otro que se adapta a cada país socio, las características que deben tener las operaciones, riesgos y obstáculos, entre otros muchos elementos. En esta línea, la AECID lleva un tiempo

inmersa en un proceso de reflexión interna sobre estos aspectos y algunos mecanismos de coordinación y gestión (interna y con sus socios iberoamericanos), que eventualmente podrían plasmarse en un documento con orientaciones generales.

Segundo, en lo operativo, hay diversos desafíos que la AECID debiera enfrentar en los próximos años, algunos de los cuales se citan a continuación:

- La necesidad de avanzar en la sistematización de información sobre las intervenciones realizadas con el fin de aprender y mejorar la práctica.
- Promover evaluaciones integrales de los proyectos de CTR. En este sentido, es importante que el análisis no se limite exclusivamente a valorar los resultados del proyecto en sí, sino sobre todo las características particularidades de una triangulación: el proceso, las relaciones entre actores, los mecanismos de coordinación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas, además de otros aspectos que pueden aportar pistas útiles para otras intervenciones. Para tal fin, podría tener mucha utilidad la evaluación que se pretende realizar en 2013 sobre el proyecto triangular España-Chile-Paraguay.
- Sería conveniente establecer una hoja de ruta para la toma de decisión que permita asegurar que las intervenciones respondan a ciertos criterios mínimos de calidad y a un planteamiento coherente de programa país (reduciendo la realización de proyectos no integrados en un enfoque de programas).

Tercero, potenciar la participación activa en foros internacionales de diálogo y concertación sobre CTR. Para tal fin, aunque España está bien posicionada en el espacio iberoamericano, tendría que esforzarse por tener una mayor y mejor presencia en otros foros regionales, donde su aporte como socio externo puede

ser valioso. En este sentido, la cooperación española tiene un papel importante como *valedor* de posiciones latinoamericanas en la comunidad de donantes que puede favorecer un acercamiento en cuestiones como la agenda de eficacia.

En la medida en que el *Building Block* avance, lo cual depende en gran medida de los países latinoamericanos, España puede desempeñar un papel de cierto protagonismo a través de su apoyo institucional y, aunque modestamente, también mediante aportes económicos.

Un reto clave es el marco europeo, pues si bien algunos estados miembros han sido activos en la CTR, la Comisión Europea tiene una posición ambivalente sobre el tema. España tendría que retomar los esfuerzos que realizó durante su Presidencia del Consejo en 2010 para que la UE tuviera planteamientos más ambiciosos.

Por último, el periodo de vigencia del IV Plan Director abre grandes incógnitas para la cooperación española. En relación a los recursos disponibles, la reducción presupuestaria de 2010 y especialmente la de fines de 2011 y principios de 2012 significan que la AOD española será bastante modesta durante varios años. Además de imposibilitar la creación de nuevos programas de envergadura importante, esta reducción significa que la cooperación española debe reducir y concentrar su presencia exterior. En América Latina, concretamente, se deben cerrar o rediseñar programas en ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Se trata justamente de varios de los principales socios para la CTR.

En esta línea, el documento afirma que para “algunos países de renta media alta se diseñarán estrategias diferenciadas basadas en un modelo horizontal de cooperación, con un foco especial en contribuir a bienes públicos globales y regionales, y la utilización de instrumentos como la cooperación triangular” (Gobierno de España, 2012: 38). Sin embargo, aún queda por definir cómo se hará esto y claramente implica un diálogo político complejo en algunos casos. Pondrá a prueba no solo la capacidad técnica de la

cooperación española, sino también su habilidad diplomática, aunque es evidente que este ámbito será un elemento clave de su cooperación con los PRM en el mediano plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- AECID (2009): "AECID's Approach and Experience in Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean", presentación en reunión *Policy Dialogue on Development Co-operation*, organizada por Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la OCDE, 28-29 de septiembre, Ciudad de México.
- (2010): "Informe del Taller y Nota Conceptual: Cooperación Triangular en el contexto de la eficacia de la ayuda-Experiencias y perspectivas de los donantes europeos", 19 de marzo, Madrid.
- AGUILAR, C. (2012): "Gestionando la cooperación triangular en Iberoamérica", blog en SouthSouth.Info, 11 de diciembre [http://www.southsouth.info/profiles/blogs/gestionando-la-cooperacion-triangular-en-iberoamerica].
- ALONSO, J. A. (2001): "Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo", *El País*, 2 de agosto, Madrid [http://elpais.com/diario/2001/08/02/opinion/996703208.850215.html].
- (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta media*, Editorial Complutense, Madrid.
- ALONSO, J. A., AGUIRRE, P. y SANTANDER, G. (2011): *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés* (Documento de trabajo nº 51). Fundación Carolina e Instituto Complutense de Estudios Internacionales-ICEI, Madrid.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010): "EU contribution to the High-Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development" (Bogotá, 23-25 de marzo), *Council Conclusions*, 22 de marzo (7801/10), Bruselas.
- FRERES, C. (2011): "Spain and Triangular Cooperation: Se hace el camino al andar", EADI General Conference, 19-22 de septiembre, University of York, York (mimeo).
- (2012): "Triangular Cooperation: A Cornerstone of Spain's Support to Middle-Income Countries", en LANDENDORFF, J., PIEFER, N., KNODT, M., MÜLLER, U. y LÁZARO, L. (eds.), *Triangular Cooperation. A guideline for working in practice*, Nomos, Baden-Baden.
- (2013): "El intercambio de conocimientos en la cooperación triangular en América Latina. Una mirada exploratoria", documento de trabajo en la serie *La Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe*, CEPEI, Bogotá (en prensa).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- (2012): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- LANDENDORFF, J., PIEFER, N., KNODT, M., MÜLLER, U. y LÁZARO L. (eds.) (2012): *Triangular Cooperation. A guideline for working in practice*, Nomos, Baden-Baden.
- OECD (2012a): *Spain. Peer Review 2011*, Development Assistance Committee (DAC), París.
- (2012b): *Triangular Co-operation: Emerging Policy Messages and Interim Finding from Analytical Work*, Development Assistance Committee, París [DCD/DAC (2012) 49].

- PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR-PIFCSS (2012): *Sistematizar para aprender. Lecciones de nueve experiencias de cooperación Sur-Sur y triangular* (Documento de trabajo n° 1), Montevideo.
- SEGIB (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid.
- SUMNER, A. (2012): *Where will the world's poor live? An update on Global Poverty and the New Bottom Million* (Documento de trabajo n° 305), Center for Global Development, Washington, DC.
- VERBEKE, K. y RENARD, R. (2011): *Development Cooperation with Middle-Income Countries* (Documento de trabajo 2011-11), Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Amberes.

NOTAS

1. Un concepto acuñado por José Antonio Alonso (2001).
2. Véanse documentos de este taller en: http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/triangular_cooperation/EU_triangular_cooperation_workshop_report_and_concept_note_170310.pdf?HPSESSID=6bee7e222d49755613b6517fd768a39c
3. Para más información, véase <http://www.southsouth.info/BB-Brusselsmeeting>

UNA MIRADA A LA ACTUAL COOPERACIÓN SUR-SUR QUE OFRECE ARGENTINA

JAVIER SURASKY

1. INTRODUCCIÓN

Una mirada a algunos índices sociales y económicos relevantes nos permite situarnos rápidamente en la evolución y el cuadro actual de la situación de Argentina (tabla 1).

Como resulta de la tabla, la última década ha mostrado un crecimiento económico acompañado de un mejoramiento de los índices sociales, lo que, como veremos, se refleja en un incremento de la cooperación Sur-Sur (CSS) que ofrece el país y en los sectores de intervención. Pero no es solo el contexto actual del país lo que impulsa su CSS: la realización en Buenos Aires de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre países en Desarrollo de 1978 ha dejado el nombre de Argentina ligado a la historia de la CSS.

Para centrarnos en la actualidad presentaremos algunos datos generales que nos ofrece el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012* publicado anualmente por el Programa de Fortalecimiento de la CSS de la SEGIB, donde se informa que Argentina ha participado como socio oferente de 120 proyectos —ocupando el segundo en el *ranking de oferentes* detrás de Brasil—,

31 acciones puntuales —tercer lugar por debajo de Colombia y México— y es el principal primer oferente de CTR de la región, ocupando la misma posición en 23 proyectos ejecutados en 2012.

TABLA 1

ARGENTINA: INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS SELECCIONADOS
(2003-2011)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB per cápita (USD a precios corrientes)	3.410	3.993	4.735	5.485	6.623	8.223	7.666	9.124	10.941
Índice de Gini	0,547	0,501	0,492	0,477	0,473	0,462	0,461	0,444	
Esperanza de vida al nacer (años)	74,3	74,5	74,7	74,9	75,1	75,2	75,4	75,6	75,7
Tasa de mortalidad infantil (<5 años, por mil nacidos vivos)	18,4	17,8	17,2	16,7	16,1	15,5	15	14,5	14,1
Desempleo (% del total de la fuerza de trabajo)	16,1	12,6	10,6	10,1	8,5	7,8	8,6		
Pobreza urbana según la línea de pobreza nacional (% de la población urbana)	54,7	40,2	33,8	26,9	20,6	15,3	13,2	9,9	6,5

FUENTE: WORLD DEVELOPMENT INDICATORS, BANCO MUNDIAL, EN: [HTTP://DATABANK.WORLDBANK.ORG/DDP/HOME.DO](http://DATABANK.WORLDBANK.ORG/DDP/HOME.DO)
(CONSULTADO EL 12/02/2013).

Esta realidad contrasta con la escasa atención que recibe la cooperación que oferta Argentina en los discursos políticos de la Cancillería. Aun cuando la presidenta suele hacer referencias a la CSS, las mismas se encuentran formuladas en términos generales y rara vez se traducen en hechos de importancia.

No es la intención de este trabajo volver a revisar la estructura institucional de la gestión política y técnica que realiza el país¹, pero vale la pena señalar que la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) se ubica dentro de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y no en su Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que equivale a decir que se encuentra fuera del *área política* de la Cancillería.

Esto no debe llevar al equívoco de suponer que la CSS es entendida por ese país como un objeto extraño a su política exterior, bien por el contrario la considera una herramienta de la misma y la decisión de mantener su gestión en un órgano interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en lugar de crear una agencia especializada refuerza esta idea.

De hecho, la cooperación argentina se mueve en la dirección que define la política exterior del país y este es, junto al rol dual de Argentina en el espacio de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), uno de los ejes fundamentales que permiten la lectura del accionar del país en este campo específico.

Una mención más es metodológicamente imprescindible: no vamos a contemplar en este trabajo lo realizado por el país en el campo de la ayuda humanitaria porque entendemos que esta y la cooperación para el desarrollo, marco general de nuestro interés, son cosas diferentes. Nos negamos a contribuir al equívoco entre ayuda y cooperación en general y entre asistencia humanitaria, destinada a dar respuestas rápidas y concretas ante tragedias naturales o generadas por el hombre, y la CID, un proceso siempre inacabado de mejora de las condiciones estructurales de vida de las sociedades y de las personas.

Estos elementos iniciales nos permiten, ahora sí, realizar un análisis de los principales destinos sectoriales y geográficos de la CSS ofertada por Argentina, de sus principales herramientas, aliados en la cooperación y posicionamientos frente a temas globales relacionados con la misma.

2. EL DESTINO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR OFRECIDA POR ARGENTINA

2.1. LAS PREFERENCIAS GEOGRÁFICAS

Una característica general de la CID que ofrecen los países de renta media alta (PRMA) señalada ya por el Consejo Económico y

Social de las Naciones Unidas en 2008 viene dada por el hecho de que orientan su accionar a aquellos países con los que “tienen estrechos vínculos políticos, comerciales y en materia de inversiones” (ECOSOC, 2008: 30).

Dadas las características de Argentina, esto se traduce en un primer círculo de prioridad geográfica dentro del cual se incluye a Paraguay y Bolivia, los dos únicos Estados del Cono Sur incluidos por el Banco Mundial en el grupo de países de renta media baja (PRMB).

El primero es, además, el socio más débil en términos sociales y económicos del Mercado Común del Sur (Mercosur), mientras que con el segundo comparte frontera por el norte.

Un segundo círculo incluye a toda América Latina, con una cierta prioridad por Sudamérica, donde la CID se ve como una forma de fortalecer procesos de integración en los que Argentina se ha comprometido, destacando entre ellos la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) —recordemos que el expresidente argentino Néstor Kirchner fue su primer secretario general— y, en menor extensión, la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC).

El abanico se completa con referencias a una incipiente cooperación con países de África y Asia, que se ha visto fortalecida por la intención del país de ampliar en esa dirección sus mercados de exportaciones.

Un lugar especial, dadas sus características particulares, debe ser asignado a la CSS que Argentina brinda a Haití.

Si orientamos nuestra atención a la zona prioritaria más amplia, es decir, a América Latina, y la desagregamos a nivel de países, encontramos la siguiente evolución (tabla 2).

Se confirma la preeminencia geográfica dada a los países vecinos con mayores dificultades (Bolivia y Paraguay), pero en segundo lugar entre los mayores receptores de proyectos aparecen Cuba y Nicaragua, aunque en ambos casos la cifra total responde a un número elevado de proyectos realizados durante 2009, con importantes caídas en los años posteriores.

TABLA 2

ACCIONES Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR REALIZADOS POR ARGENTINA COMO SOCIO OFERENTE EN LATINOAMÉRICA.
 POR PAÍSES DE DESTINO Y AÑO (2009-2011)

	2009		2010		2011		TOTAL POR PAÍS	
	Proyectos	Acciones puntuales	Proyectos	Acciones puntuales	Proyectos	Acciones puntuales	Proyectos	Acciones puntuales
Bolivia	12		4	7		27	43	7
El Salvador	3	1	1	1	6	1	10	3
Guatemala		3	4	2		1	5	7
Honduras	2							2
Nicaragua	18	3	5	1	2	2	25	6
Paraguay	2	6	12	13	34	2	48	21
Brasil	10		4	1	[1]*	1	15	2
Colombia	7		2 [+1]	2	2 [+7]	1	19	3
Chile	3					1	3	1
Costa Rica	4	4			2		6	4
Cuba	14	2	10	1	9	5	33	8
Ecuador		8		10	9	3	9	21
México	3		6 [+1]	1	1 [+8]		19	1

TABLA 2

ACCIONES Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR REALIZADOS POR ARGENTINA COMO SOCIO OFERENTE EN LATINOAMÉRICA, POR PAÍSES DE DESTINO Y AÑO (2009-2011) (CONT.)

	2009		2010		2011		TOTAL POR PAÍS			
	Proyectos	Acciones puntuales	Proyectos	Acciones puntuales	Proyectos	Acciones puntuales	Proyectos	Acciones puntuales		
Panamá		8		1		2		5	2	14
Perú	2	5		13		6		2	13	20
R. Dominicana		4		2		2		1	5	7
Uruguay				[1]		1		3 [+1]	2	5
Venezuela		3						1	9	4
TOTAL	89	47	60	56	120	31	268	134		

* LA CIFRA ENTRE CORCHETES REPRESENTA PROYECTOS O ACCIONES CONSIDERADOS BIDIRECCIONALES. UN PROYECTO SE CONSIDERA BIDIRECCIONAL SI CUMPLE CUATRO CONDICIONES QUE DIFICULTAN DIFERENCIAR EL ROL DEL OFERENTE DEL DESTINATARIO DE LA COOPERACIÓN: 1) QUE HUBIERA HABIDO UNA FORMULACIÓN CONJUNTA DE LA ACCIÓN O DEL PROYECTO; 2) QUE LA ACCIÓN O EL PROYECTO SE HUBIERA EJECUTADO EN LOS DOS PAÍSES; 3) QUE EL OBJETIVO ESTUVIESE ORIENTADO A LA BÚSQUEDA DE RESULTADOS EN AMBOS; Y 4) QUE LOS COSTOS Y LA APORTACIÓN DE RECURSOS FUERE COMPARTIDA.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE DATOS DEL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA, AÑOS 2010 AL 2012. SEGB.

En cuanto a las acciones, técnicamente más simples de gestionar, vemos que Ecuador y Perú destacan sobre el resto como destinos de la CSS argentina. Esto se debe, en nuestra opinión, a la inferior capacidad de gestión de contraparte por ambos países y para 2011 la ecuación entre acciones y proyectos ya es favorable a estos últimos en ambos países, que han fortalecido sus estructuras internas de gestión de la CID.

Esta mirada nos permite además identificar que, más allá del destino de su cooperación, Argentina prioriza el trabajo en esquemas de proyectos sobre la realización de acciones puntuales: a lo largo de los tres años reseñados vemos cómo los primeros duplican a las segundas.

Debe hacerse una consideración más y es válida también para el apartado siguiente, ya que no debe perderse de vista que el universo de proyectos y acciones sobre el que estamos trabajando representa *exclusivamente* la cooperación ofrecida por Argentina de manera bilateral y con destino en los países de América Latina.

Otro espacio de la cooperación del país no está por lo tanto siendo considerado. Solo a modo de ejemplo de lo que queda fuera de nuestra mirada, podemos señalar el caso de Haití, donde, aun cuando Argentina tiene su labor más fuerte bajo esquemas de CTR, en 2012 ha realizado un proyecto bilateral. Lo propio ha hecho en Dominica, San Cristóbal y Nieves y en San Vicente y las Granadinas, a lo que deben sumarse otros dos proyectos en suelo de Santa Lucía para completar una visión del trabajo efectuado en el Caribe no latinoamericano.

Durante el mismo año, en Asia, concretamente en Pakistán, se realizó una misión de diagnóstico; una acción puntual con Tailandia, y un proyecto con Vietnam, mientras que en África se realizaron proyectos en Argelia y Mozambique.

2.2. LAS PREFERENCIAS SECTORIALES

El país no cuenta ni con un instrumento que identifique claramente las áreas prioritarias para la acción en el marco de la CID ni

tiene un catálogo de oferta del que puedan desprenderse, al menos indirectamente, cuáles son esos sectores.

La tarea de ubicar las preferencias sectoriales se hace aún más compleja debido a que, como decíamos al inicio, el país ordena su cooperación exclusivamente en las categorías de administración y gobierno, derechos humanos y desarrollo sustentable, lo que implica una categorización con alto grado de agregación, grupos con alto nivel de indefinición de contornos y dificultades de entrecruzamiento de datos con los de otras fuentes.

Hecha esta aclaración cabe señalar que el país organiza su cooperación sobre categorías temáticas más específicas para presentar sus informes anuales al Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, pero no hace pública dicha información ni en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto ni en el del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR)².

Teniendo en cuenta ese dato, la fuente más fiable a la que podemos recurrir es, nuevamente, el informe anual de ese Programa.

Repitiendo el esquema anterior encontramos ahora la siguiente distribución de proyectos y acciones según sectores (tabla 3).

Esta distribución, en la que el segundo y tercer renglón (con fondo resaltado) configuran el conjunto del sector económico, muestra una clara preferencia de la cooperación ofrecida por Argentina durante el último trienio, por ese sector que es destino de más del 50 por ciento de los proyectos y de casi el 48 por ciento de las acciones puntuales.

En el sector económico —segregado en la tabla en dos subsectores— también podemos ver que el apoyo a sectores productivos, con excepción del de las acciones en 2009, es considerablemente superior al del apoyo a infraestructuras y servicios económicos. Triplicando el número de proyectos del primero respecto al segundo y multiplicando por seis el número de acciones en apoyo de uno respecto del otro en 2011.

TABLA 3
ACCIONES Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR REALIZADOS POR ARGENTINA COMO SOCIO OFERENTE EN LATINOAMÉRICA,
POR SECTORES (2009-2011)*

	2009		2010		2011		TOTAL POR SECTOR		2009-2011	
	Acciones puntuales		Acciones puntuales		Acciones puntuales		Acciones puntuales		Acciones puntuales	
	Proyectos		Proyectos		Proyectos		Proyectos		Proyectos	
Dimensión social	15	7	8	9	25	1	48	17	17,58	12,69
Infraestructura y servicios económicos	14	11	8	7	15	3	37	21	13,55	15,67
Sectores productivos	35	11	21	14	46	18	102	43	37,36	32,09
Otras dimensiones	25	18	27	26	34	9	86	53	31,50	39,55
Total	89	47	60	56	120	31	296	119	100	100

* LOS PRINCIPALES SUBSECTORES DE CADA ÁREA SON LOS SIGUIENTES: DIMENSIÓN SOCIAL: EDUCACIÓN, SALUD, SANEAMIENTO Y ABASTECIMIENTO DE AGUA Y POLÍTICAS SOCIALES Y DE VIVIENDAS; INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS ECONÓMICOS: ENERGÍA, COMUNICACIONES, TRANSPORTE, FINANZAS Y EMPRESAS; SECTORES PRODUCTIVOS: AGRICULTURA, PESCA, SILVICULTURA, INDUSTRIA Y TURISMO; OTRAS DIMENSIONES: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS O DE LA SOCIEDAD CIVIL, LA CULTURA, EL GÉNERO, EL MEDIO AMBIENTE Y PREVENCIÓN DE DESASTRES. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE EL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA, AÑOS 2010 A 2012, SEGB.

Una aproximación un poco más cercana a las áreas de trabajo de la cooperación bilateral ofrecida por Argentina a sus socios de América Latina nos indica que para 2011 los sectores que mayor apoyo recibieron fueron gobierno (20 por ciento del total) y agricultura (19,2 por ciento), seguidos por salud e industria (16,7 y 9,2 por ciento, respectivamente). Esta distribución se mantiene, en cuanto a prioridades, a lo largo de los tres años estudiados.

La prioridad otorgada al sector gobierno tiene lugar en el marco de una definición amplia que brinda Argentina de lo que esta significa: "La acción de la cooperación Sur-Sur en este campo busca apoyar los esfuerzos de las instituciones de los Estados hermanos para recuperar, afianzar y ampliar la capacidad de gestión de sus estructuras estatales, realizando el fortalecimiento de capacidades de sus funcionarios y promoviendo un permanente incremento de la participación de los diversos actores sociales en la toma de decisiones sobre la formulación de políticas públicas" (FO.AR, 2010: 18).

3. ARGENTINA COMO ACTOR EN ESQUEMAS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR

El estatus dual de Argentina como receptor de la cooperación que otorgan los países del Norte y como oferente de CSS, sumado al reconocimiento internacional de los técnicos argentinos en diferentes áreas y lo limitado de los recursos con que cuenta el país para actuar en el campo de la CID, han sido factores de impulso para su inserción en esquemas de CTR.

Si bien Argentina había firmado un acuerdo para la creación de un Fondo Hispano Argentino de Cooperación Internacional en 1995 que abría las puertas al trabajo conjunto bajo esquemas triangulares, como resultado de la experiencia conjunta adquirida en Haití, no fue sino hasta 2001 con la creación del Programa de Partenariado entre Japón y Argentina (*Partnership Programme for*

joint cooperation between Japan and Argentina —PPJA—) que el país se enroló decididamente en la CTR³.

Este programa, que atravesó una evaluación conjunta de efectividad y una revisión de su marco general en 2006, fue el primer convenio de asociación de Argentina con un país del Norte para ejecutar CTR. En él se preveía la realización de trabajos conjuntos entre los dos países para ofertar capacitaciones y enviar expertos a terceros solicitantes de cooperación. El PPJA acaba de cumplir 10 años y ha servido de marco para la realización de 10 proyectos, 14 cursos de capacitación y para el envío de 28 expertos a diversos países de América Latina (MREC-JICA, 2011).

Hoy el país es un referente en materia de CTR y además del PPJA —que continúa operativo— tiene acuerdos firmados con España⁴, Israel, Italia, Portugal y Canadá, con instituciones internacionales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o el National Democratic Institute for International Affairs (NDIIA) e incluso con Brasil, Chile y Vietnam para trabajar en la modalidad Sur-Sur-Sur.

El acuerdo firmado con Vietnam el 23 de marzo de 2012 es el último de este tipo. Fue suscripto por un plazo inicial de cinco años renovable automáticamente por periodos iguales hasta que las partes lo decidan, y plantea entre sus considerandos que: "La cooperación Sur-Sur es una posibilidad innovadora, que, al fomentar el diálogo entre diferentes actores de la cooperación internacional, permite no solo sumar y optimizar recursos, sino también compartir diferentes experiencias, conocimientos y tecnologías desarrolladas por las partes".

Más allá de la visión que resulta de este párrafo en cuanto a las capacidades propias de la CTR entre dos países de renta media (Vietnam es un PRMB), no creemos que la CTR siga mereciendo el carácter de *innovadora* dada su extensión e historia. Ya es hora de

que la quitemos de ese grupo y asumamos que se trata de una modalidad de trabajo con un peso específico propio que continúa evolucionando, pero ¿acaso no lo hacen también la CSS y la cooperación Norte-Sur (CNS)?

Una mirada a las experiencias de CTR en las que Argentina participó como oferente durante el periodo 2009-2011 se muestra en la tabla 4.

TABLA 4
COOPERACIÓN TRIANGULAR CON ARGENTINA COMO PRIMER OFERENTE Y DESTINO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (2009-2011). EN CANTIDAD DE PROYECTOS Y ACCIONES

SEGUNDO OFERENTE	2009		2010		2011		
	Total	Proyectos	Acciones	Total	Proyectos	Acciones	Total
España	3						
Francia						1	1
Japón	2		3	3	22	4	26
Organización Panamericana de la Salud					1		1
Comisión Permanente del Pacífico Sur						1	1
Total	5	42	41	3	23	6	29
% sobre el total de la cooperación triangular con países latinoamericanos como primeros oferentes y destinos	10,8	0	7,3	3,6	31	8,5	20,1

NOTA: HASTA 2010 NO SE DIFERENCIABA ENTRE ACCIONES Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LOS DATOS DEL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA, AÑOS 2010 A 2012. SEGIB.

Como se ve claramente, Argentina trabaja con Japón como socio preferente. El volumen de trabajo que genera la CTR con el país latinoamericano como primer oferente y el asiático como segundo oferente ha sido suficiente para que en el último año reseñado Argentina fuera el principal segundo oferente en esquemas de CTR en la región. Mostrando un salto desde la no realización de proyectos

triangulares en 2010 a participar en 22 de ellos un año más tarde. Este crecimiento ubicó al país como el que más experiencias de CTR realizó en 2011 en el rol de primer oferente, con algo más del 30 por ciento del total. Debe destacarse también que en el año 2010 Argentina actuó como segundo oferente en un proyecto con Colombia como primer oferente y siendo Costa Rica el país de destino.

No podemos cerrar esta parte sin hacer referencia, nuevamente, al trabajo que Argentina desarrolla en Haití bajo esquemas de CTR. Es importante señalar que la presencia de la cooperación argentina en Haití es anterior al terremoto en 2010⁵, y la asistencia que se brindó a consecuencia de esa tragedia significó una continuidad y refuerzo de lo que ya se hacía sobre el terreno de un país castigado por el hambre y la miseria desde hace siglos, como si debiese pagar alguna deuda eterna por haber sido la primera república negra independiente de América.

Ejemplo de ello es la aseveración que encontramos en el informe de la SEGIB cuando afirma que Argentina aprovechó sus capacidades ya instaladas en Haití al momento del sismo: “[...] para activarlas y ponerlas al servicio de la emergencia. En concreto, Argentina puso su Hospital Militar Reubicable (destinado a las Fuerzas Armadas argentinas que integran la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití —la MINUSTAH—) al servicio de la población damnificada” (SEGIB, 2011: 62).

La tabla 5 ilustra la CTR que ejecutó Argentina como primer oferente y a Haití como destinatario de la misma.

A esto deben sumarse dos proyectos de CTR en que el segundo oferente fue Japón y los destinos Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas y una acción entre los mismos dos oferentes con destino en Granada, completando así el marco triangular que tuvo a Argentina como primer oferente en el Caribe no latinoamericano.

Un dato interesante surge de comparar los sectores de actividad de la CSS bilateral de la Argentina con los de su CTR.

Veíamos respecto de los primeros una clara tendencia hacia el sector económico, y dentro del mismo al de sectores productivos en

detrimento de las infraestructuras y los servicios económicos (tabla 3). En la CTR esto se modifica y entendemos que es debido a dos razones esenciales: la primera, la mayor cantidad de recursos económicos requeridos para realizar proyectos de infraestructura y, la segunda, la necesidad de lograr acuerdos entre dos oferentes, donde las prioridades de cada uno entran en juego con las del otro.

TABLA 5

COOPERACIÓN TRIANGULAR CON ARGENTINA COMO PRIMER OFERENTE Y HAITÍ COMO DESTINO (2010-2011), EN CANTIDAD DE PROYECTOS Y ACCIONES

SEGUNDO OFERENTE	2010	2011
	PROYECTOS Y ACCIONES	PROYECTOS Y ACCIONES
Brasil	1	
Canadá	1	
España	2	2
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	1	
Japón	1	
Canadá		1
UNASUR		1
Total	6	4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE SEGIB.

Tomando la información oficial disponible, para 2011, en el caso de la CSS bilateral ofrecida por Argentina, el 50,8 por ciento de los proyectos se orientaron al área económica, de ellos el 75,4 por ciento al subsector de apoyo al sector productivo y el restante 24,65 por ciento a infraestructuras y servicios económicos. En la CTR el sector económico mantuvo su primacía habiendo agrupado al 52,2 por ciento del total de los proyectos realizados, pero esta vez el sector productivo fue destino del 8,3 por ciento de ellos, mientras que el de infraestructuras y servicios económicos ocupó el 91,7 por ciento.

Este cuadro demuestra que Argentina es ya un socio activo en estos esquemas. Si quiere potenciar su labor en esa línea para la

cual ha evidenciado capacidades sería útil que se asignara un órgano específico de trabajo en CTR dentro de la actual estructura de la DGCIN⁶.

4. LA COOPERACIÓN ARGENTINA POR VENIR

Sosteniendo los principios básicos que identifican y dan su singularidad a la CSS —como la no condicionalidad, la horizontalidad y el consenso—, Argentina establece sus agendas de acción bilaterales en materia de CID a través del diálogo directo con quienes serán destinatarios de las acciones y proyectos que ofrece, establecidos en el marco de reuniones de comisiones mixtas (comixtas).

A lo largo de 2011 se concretaron comixtas entre representantes de la DGCIN y de la cooperación de una serie de países latinoamericanos, de las que resultó aprobado un conjunto de 108 proyectos a ser realizados entre 2011 y 2013.

En febrero de 2011 se realizó la comixta entre Argentina y Brasil (fue la tercera que mantienen ambos países) y se estableció el programa conjunto para los años 2012-2013. En esa reunión se firmó el Acuerdo Complementario sobre Cooperación en el Área de Vigilancia Sanitaria entre los directores de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) de Argentina y la Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) de Brasil, y se acordó dar inicio a siete nuevos proyectos, que se suman a los dos que están actualmente en marcha y continuarán funcionando durante el periodo, estableciendo en consecuencia una cartera de diez proyectos.

En abril de 2011 tuvo lugar la cuarta comixta entre Argentina y México, paralelamente a la II Reunión de la Comisión de Cooperación en el marco del Acuerdo de la Asociación Estratégica existente entre ambos países. En total se acordó realizar 16 nuevos proyectos en materia de medio ambiente, energía e industria,

gestión pública, salud y agricultura, además de explorar posibilidades de trabajo bajo esquemas de CTR.

Antes del final de ese mes se realizó la primera comixta mantenida con Bolivia, uno de los principales destinos de la CSS que ofrece Argentina, estableciéndose acuerdos para el impulso de 25 proyectos en materia de medio ambiente, energía e industria, gestión pública, salud, agricultura y derechos humanos.

En mayo tuvo lugar la V Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre Argentina y Colombia, donde se aprobó la puesta en marcha de 14 proyectos sobre medio ambiente, ciencia y tecnología, justicia, minas y energía, desarrollo productivo, derechos humanos, modernización del Estado y sector agropecuario. Le siguió en el tiempo la primera comixta sostenida con Ecuador, que dejó una agenda de 23 proyectos para ser realizados entre 2011 y 2013 en materia de inclusión social, educación, salud, justicia, seguridad ciudadana, fortalecimiento institucional, ciencia y tecnología.

Antes del final de mayo se realizó también la primera comixta entre Argentina y El Salvador, donde se acordó realizar 20 proyectos en las áreas de deportes, derechos humanos, fortalecimiento del Estado, agricultura, desarrollo social y salud. La última reunión de comixta mantenida permitió el encuentro entre funcionarios argentinos y uruguayos. Nuevamente una primera experiencia de comixta con un nuevo socio de la que resultó establecido el Programa Binacional de Cooperación Sur-Sur 2011-2013 integrado por 16 proyectos en materia de educación, medio ambiente, migraciones, salud, políticas sociales, trabajo, minería y agricultura, acordando dar prioridad al trabajo que favorezca la integración en áreas fronterizas.

Ya en mayo de 2012 se reunió la comixta entre Argentina y Perú. Allí se aprobaron 15 proyectos —para ser implementados en el periodo 2012-2014 en las áreas de producción láctea, agricultura, ganadería, industria, desarrollo social, salud y cooperación al desarrollo—. Se destaca en esta reunión que, por primera vez, Argentina solicita cooperación de Perú.

En junio del mismo año fue el turno de la II Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Argentina y Paraguay, otro de los destinos geográficos fundamentales de la CSS ofrecida por Argentina. Como resultado de ese encuentro se acordó la realización de 34 proyectos en los sectores de administración y gestión pública, salud, derechos humanos, turismo, piscicultura, recursos naturales, industria, vivienda social y justicia, a los que deben sumarse otros diez proyectos que estaban incluidos en el programa de trabajo 2008-2012 que continúan en marcha. A finales de 2012 se realizó una reunión preparatoria para lo que será la primera comixta entre Argentina y Guatemala, a realizarse en la primera parte del presente año y de la cual se estima que resultará una agenda de 15 nuevos proyectos.

Este conjunto de comixtas y los compromisos surgidos de ellas deja prever que Argentina mantendrá en los próximos dos años un rol muy activo en materia de oferta de CSS. Por otro lado, la cantidad de *primeras* comixtas con Ecuador, El Salvador y Uruguay, a lo que se suma el trabajo preparatorio de lo que será en 2013 la primera comixta con Guatemala, señala la creciente institucionalización de los procedimientos de trabajo y, en términos que exceden la consideración de Argentina, son demostrativas del crecimiento de las capacidades de los países que son fundamentalmente destino de proyectos y acciones de CSS para gestionar su demanda en el área.

5. COOPERACIÓN, ESTADO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA

Como sucede en la CID en general, y no solamente en la CSS, la cooperación se integra a las políticas exteriores de los Estados y —en consecuencia— los gobiernos tienen una marcada tendencia a *apropiarse* de la misma.

En el marco general de la CSS esto es bastante notorio, y las responsabilidades de que así sea son compartidas entre el Estado

y la propia sociedad civil organizada, que se aproxima a la CSS de manera similar a como se acerca a la CNS, como una fuente de recursos para la ejecución de proyectos.

Los Estados no rehúyen completamente al trabajo con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en general y mucho menos con las organizaciones no gubernamentales (ONG), a quienes convocan para que presten sus capacidades al servicio de la realización de proyectos. Por el contrario, un espacio de participación de la sociedad civil en la ejecución de proyectos y acciones de CSS es una constante entre los países que la ofrecen en América Latina e incluso puede funcionar como una herramienta moderna de *disciplinamiento* de ONG, similar al otorgamiento o no de recursos económicos.

El manejo de la válvula que abre y cierra el ingreso de ONG a la cooperación ofrecida por un país es una herramienta poderosa de presión sobre ellas que no se limita a la captación posible de recursos, sino al eventual ingreso a espacios de prestigio y proyección tanto nacionales como globales. Por su parte, y en países donde la CSS ha tenido un importante crecimiento en los últimos años como es el caso de Argentina, muchas ONG no han podido adaptar su mentalidad y sus prácticas a las nuevas demandas y oportunidades que el nuevo contexto les presenta.

Ancladas en esquemas de ejecutores de cooperación internacional, sea esta CSS o CNS, las ONG de los países del Sur que ofrecen sus capacidades por esa vía deben buscar aumentar su protagonismo, no en la ejecución de la cooperación, sino en el proceso de determinación de sus políticas, en los esquemas de control de su evolución, en el manejo de la información que se genera, ya que son actores fundamentales para la construcción del necesario soporte social que requiere cualquier CID para poder ser exitosa y proyectarse en el tiempo.

Si frente a la crisis, y aun anteriormente a ella, existen en los países del Norte que son tradicionales donantes de CID voces que reclaman ante el hecho de que se ofrezcan recursos nacionales a

terceros países restándolos de los existentes para atender las propias necesidades nacionales, tanto más es de esperar un discurso de este tipo en los PRM, donde las desigualdades estructurales internas son enormes y la pobreza se extiende a sectores completos de la población.

Por otra parte, conocemos los datos de la CSS que realizan estos países fundamentalmente a través de sus informes, donde los hacedores de esa cooperación se convierten en sus propios evaluadores. El rol de las ONG en la elaboración de sus propios estudios y *contra informes* o *informes sombra* difícilmente puede ser más necesario. Esta problemática se expresa claramente en Argentina, donde el diálogo entre los responsables de gestionar la CSS y la sociedad civil no tiene espacios institucionales operativos y con capacidad de influencia en la toma de decisiones a través de los cuales circular. A diferencia de otros países de la región, en Argentina no existe ni siquiera un cuerpo consultivo dentro de la estructura de la DGCIN que permita que se escuche la voz de las OSC.

Actualmente, la principal referencia específica en el área de la cooperación internacional que encontramos al interior de la sociedad civil argentina es la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI), que se presenta a sí misma como: "[...] una organización conformada por 63 organizaciones no gubernamentales, apartidarias y sin fines de lucro que busca vincular a las OSC que trabajan o quieren hacerlo con apoyo de la cooperación internacional y los donantes internacionales que realizan inversión social en el país" (RACI, 2011: VI)

La actividad de esta Red tiene como centro el apoyo a las OSC para que puedan acceder a los recursos que ofrece la CID, una muestra de los que estamos denominando *vieja mentalidad* de la sociedad civil organizada.

No se trata de que este tema no sea importante en la Argentina actual pero las condiciones en las que deben trabajar las ONG hoy son diferentes a las que existían durante la década de 1990 (cuando el Estado se retiró de sus obligaciones básicas dejando sin

atención a sectores vulnerables de la población y las ONG asumieron ese trabajo) y mantener el acento en la captación de recursos de la CID como el centro de su tarea es no estar a la altura de lo que los tiempos requieren de ellas.

Los cambios de políticas en un régimen tan fuertemente presidencialista como el argentino y la vinculación de la CSS a las cambiantes prioridades de la política exterior que de esa realidad se desprenden impide pensar en una política de Estado sobre CSS si la sociedad civil no se involucra fuertemente en su diseño político. Vinculando esta necesidad con la mención que hacíamos antes a la inexistencia de un consejo consultivo en la estructura de la DGCIN, corresponde señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina estableció en noviembre de 2003 una Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS) en el ámbito de la Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur.

La REIPS coordina las actividades del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), del que participan más de 1.200 organizaciones sociales y funcionarios de la Cancillería. Si bien este Consejo desempeña su tarea en el marco mayor del Programa Regional Somos Mercosur —cuyo objetivo principal es el de involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional—, su sitio web sostiene que el fin del CCSC es: “[...] generar un fluido intercambio de información entre funcionarios y representantes de la sociedad civil, en vista a fortalecer los procesos de integración regional en el marco de Mercosur y de América Latina en general”⁷.

Se afirma además que ese espacio busca fomentar la participación de organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, ONG, universidades, movimientos sociales, cooperativas y entidades intermedias en las actividades y debates de la política exterior argentina.

No hay, como se ve, mención expresa a la CID, pero eso no debe percibirse como un obstáculo en tanto exista una mención

genérica referente a la política exterior del país y la DGCIN integre la estructura de ese ministerio. Más aún, la labor del CCSC se estructura a través de una serie de comisiones que trabajan sobre temáticas específicas, y todas ellas guardan estrecha relación con la promoción del desarrollo⁸.

Ese espacio podría ser aprovechado por las OSC para jugar un rol más activo en los campos que identificamos como *nuevos retos* para su accionar en temas de CSS.

Por supuesto que el Estado podría promover ese proceso y una mayor apertura y diálogo en el diseño de políticas, pero se trata de generar un cambio que no va a producirse en otra dirección que no sea desde *abajo arriba*.

6. CONCLUSIONES

La CSS que ofrece Argentina experimenta un crecimiento cuantitativo que ya no debe asombrar a nadie: aumentan los proyectos, los socios y los esquemas de trabajo conjuntos. Sin embargo, este crecimiento, si quiere sostenerse a lo largo de tiempo, necesitará de algunas precisiones y *pasos adelante* por parte de quienes gestionan la CSS en el país.

En primer lugar, es conveniente que Argentina se dote de un marco normativo más completo que el actual sobre el cual sustentar sus acciones, y sería conveniente también que se aumentasen los recursos a disposición de la CSS: como hemos visto, la ausencia de una base monetaria más amplia aparece como uno de los posibles obstáculos a una mayor implicación de Argentina en el sector de apoyo al desarrollo de infraestructuras, cada vez más importante en la región latinoamericana.

La proyección hacia nuevos espacios geográficos en Asia y África también será un elemento que bien gestionado puede traer nuevos halagos a la labor de Argentina, pero que significará esfuerzos adicionales que deben contemplar, entre otras cuestiones, el

cambio que implicará el trabajo con culturas diferentes, algo que no ocurría en las sociedades con países latinoamericanos, o al menos sucedía en una medida considerablemente menor.

No se explica que Argentina siga sin tener una clara definición de sus prioridades sectoriales, y menos aún que no consiga presentar un catálogo de oferta de su cooperación. En este sentido, volvemos a remarcar que el acceso a la información de la cooperación que ofrece Argentina sigue siendo uno de los asuntos pendientes más delicados. La presentación de, al menos, un informe anual concreto, accesible y con datos debidamente presentados es ya una urgencia.

De igual manera, el Estado argentino debe compartir responsabilidades con las OSC en la falta de un canal de diálogo institucional entre las partes sobre temas de CSS. La presencia de la sociedad civil no solo es cada vez más importante en el diseño y gestión de cualquier política pública, y la de CID lo es, sino que es imperativo para los gobiernos contar con el trabajo de sensibilización que las ONG pueden llevar a cabo en sus sociedades a favor de la CSS.

Las ONG de Argentina deben también dar pasos en este sentido, sobre todo comprendiendo que el rol que les corresponde en un contexto como el actual dista mucho del de ser ejecutoras de proyectos. Les espera un espacio considerablemente mayor de acción en temas de construcción de políticas y de origen de información.

Finalmente, cabe agregar que aproximándonos a momentos que serán trascendentes, por una u otra razón, para la CID a nivel global —entre los que destaca el cierre del periodo establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio— Argentina deberá decidir qué niveles de protagonismo quiere asumir dentro de la CSS y actuar en consecuencia.

Creer ampliándose hacia adentro y hacia afuera y asumiendo los riesgos y exigencias que ello implica o estancarse en la propia imagen de lo que ya se ha logrado parecen ser las dos opciones que el futuro inmediato presentan a la CSS argentina.

Las condiciones para tomar el primer camino están dadas y existen recursos humanos altamente capacitados, capaces de convertir las potencialidades instaladas en realidades operativas. Será necesario contar con el apoyo político y la visión que puedan sostenerlas.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, A. y VALLONE, G. M. (comps.) (2010): *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*, Ciccus, Buenos Aires.
- ECOSOC (2008): *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*, Informe del Secretario General (E/2008/69) del 23 de mayo.
- FOAR (2008): *Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*, n° 9-2008, MRECIC, Buenos Aires.
- (2010): *Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina*, n° 10, MRECIC, Buenos Aires.
- KERN, A. y WEISSTAUB, L. (2011): "El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 27, pp. 83-95.
- MORASSO, C. y PEREYRA, G. (comps.) (2012): *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales. Cooperación Sur-Sur e integración*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- MREC-JICA (2011): *Programa de Asociación Japón y Argentina 2001-2011*, MREC-JICA, Buenos Aires [http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/upload/publicaciones/jica_1359125574.pdf (consultada el 24/01/2013)].
- OPS-MRECIC (2009): *Cooperación Sur-Sur: Experiencia de la Cooperación Triangular entre el Gobierno de la República Argentina y la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud*, Argentina, Buenos Aires.
- RACI (2011): *Anuario 2011* [<http://www.raci.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/Anuario-RACI-2011.pdf> (consultada el 03/02/13)].
- SEGIB (2010): *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Madrid.
- (2011): *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid.
- (2012): *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid.
- SOTILLO, J. Á. (2011): *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- SURASKY, J. (2010): "Argentina y la Cooperación Sur-Sur", en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 41-68.
- VV AA (2012): *Encuentro Argentina-Unión Europea. Por la construcción del diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo*, MREC, Buenos Aires.

NOTAS

1. Al respecto, véase Surasky (2010: 41-68).
2. Hasta 2011 se denominaba Fondo Argentino de Cooperación Horizontal.
3. La primera experiencia de trabajo conjunto en un tercer país tuvo lugar cinco años antes en el marco de un proyecto sobre piscicultura de salmónidos financiado por Japón e implementado por técnicos argentinos en Bolivia.
4. Existe un acuerdo de constitución de un Fondo Común firmado en 2009, cuya regulación nunca se realizó debido a los problemas en las relaciones bilaterales entre los países surgidos como consecuencia de la nacionalización decretada por Argentina de la empresa española Repsol-YPF.
5. El Pro-Huerta, principal programa de la cooperación argentina con Haití, funciona desde 2005 como cooperación bilateral; a partir de 2010 se extendió a casi todo el territorio haitiano sobre la base de apoyos brindados en esquemas de CTR.
6. La organización institucional de la cooperación que brinda Argentina puede verse en Surasky (2010).
7. <http://ccsc.mrecic.gov.ar/que-es-el-ccsc> (consultada el 03/02/13).
8. Las comisiones actualmente existentes tienen como temas de labor: equidad de género; juventud e integración, cambio climático, ambiente y desarrollo sustentable; salud internacional; pueblos originarios; voluntariado; abogacía para Mercosur; discapacidad; educación; problemática alimentaria; tierra, vivienda y hábitat social; deportes, recreación, educación física y tiempo libre; afrodescendientes y africanos/as; comunicación; tecnología; escribanos de Mercosur; trabajo informal; pensamiento latinoamericano; infancia y adolescencia; y migrantes y refugiadas/os.

NUEVOS HORIZONTES EN LA COOPERACIÓN BRASILEÑA: PROYECTOS ESTRUCTURANTES, SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TRIANGULACIÓN

BRUNO AYLLÓN PINO

[...] UN NUEVO TIPO DE COOPERACIÓN, ENTRE PAÍSES EMERGENTES Y PAÍSES DESARROLLADOS, ES LA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA REDEFINIR, DE FORMA SOLIDARIA Y RESPONSABLE, LOS COMPROMISOS QUE RIGEN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

Dilma Rousseff, presidenta de Brasil

1. INTRODUCCIÓN

La frase que encabeza este capítulo resume el empeño del gobierno brasileño en replantear la gobernanza global del desarrollo a partir de bases solidarias y responsabilidades compartidas¹. Esta perspectiva es compatible con la concepción oficial que considera su cooperación como un instrumento de política exterior y, por lo tanto, de consecución de las aspiraciones históricas e intereses legítimos de la sociedad brasileña en la búsqueda del desarrollo. En las siguientes páginas analizaremos los logros de la cooperación brasileña (CB) en los últimos años, considerando que esta constituye uno de los medios que la diplomacia, las instituciones federales y otros agentes utilizan para alcanzar un fin, el desarrollo, definido como “el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para la mejora de sus condiciones socioeconómicas” (IPEA-ABC, 2010: 17).

Después de un primer apartado de contextualización, presentaremos dos novedades en la práctica de la CB: la ejecución de proyectos estructurantes y la divulgación de informes oficiales de los

recursos invertidos. Por último, examinaremos la multiplicación de iniciativas triangulares. Unas conclusiones señalan las potencialidades y límites de la cooperación triangular (CTR).

2. LA COOPERACIÓN BRASILEÑA EN EL CONTEXTO DE SU POLÍTICA EXTERIOR

Brasil es un *poder global atípico*, la sexta economía del mundo, con un estatus en los asuntos internacionales que crece rápidamente (Dauvergne y Farias, 2012: 904). El auge de su cooperación es el resultado de los compromisos que ha asumido y que derivan de su papel protagonista en la escena internacional. Al igual que otros emergentes, Brasil apuesta por la promoción del desarrollo en el marco de sus estrategias de política exterior. Durante el segundo mandato de Lula (2007-2010) y en el actual ejercicio presidencial de Rousseff (2011-2014), el gobierno brasileño ha concebido la CSS como un elemento de *soft power*. Este componente de su proyección exterior le permite ampliar su capacidad persuasiva y ganar adhesiones para sus intereses. Al ser reducidos los recursos brasileños de poder duro, la cooperación fue considerada una herramienta de política exterior que producía resultados funcionales a su estrategia de proyección de una imagen de “país que entiende el desarrollo como instrumento de promoción de la estabilidad y del equilibrio global” (Lopes, 2010: 177).

La CB se sustenta en su rol de líder regional, en sus aspiraciones globales y en el nivel de desarrollo alcanzado por algunos sectores de punta (agricultura, energía, salud). Su presencia diversificada en el mundo, su articulación con otros poderes emergentes en coaliciones Sur-Sur, los compromisos asumidos en diferentes misiones de reconstrucción y estabilización y su enorme competencia diplomática —que transforma la extensa red de embajadas en focos diseminadores de su modelo de desarrollo— son elementos que colocan a Brasil en una posición central en la CSS.

Además de los fines que le son propios y de los principios que orientan su CSS (solidaridad, no injerencia, corresponsabilidad, respuesta a demandas, fomento de la autonomía, ausencia de condiciones, etc.) la cooperación prestada garantiza réditos de prestigio. Puede catalogarse como una cooperación solidaria “al servicio de una diplomacia de la influencia” asentada en una estrategia que asocia la legitimidad de sus iniciativas a la promoción de su imagen, reivindicando la defensa de valores normativos y el reconocimiento de su peso en el ámbito multilateral. La cooperación se presenta como fuerza moral para proyectar en la esfera internacional logros de la agenda social nacional (Ventura, 2010: 14).

Aunque las referencias al desarrollo de los socios son habituales en el discurso oficial, la práctica revela la existencia de otros fines, legítimos a nuestro juicio, que incluyen la apertura de nuevos mercados y el aprovechamiento de las oportunidades de negocio abiertas por la cooperación. Sin negar motivaciones solidarias, parece que la CB presenta un carácter instrumental vinculado, parcialmente, a los retornos esperados, procurando que estos sean compatibles con los beneficios de sus socios. Puede que haya llegado la hora de asumir que el altruismo y el interés nacional no son excluyentes ni deben estar divorciados (Vaz e Inoue, 2012: 531).

En estos años la CB ha profundizado su característica de instrumento al servicio de unos intereses nacionales más diversificados y sofisticados como reflejo de una sociedad, un mercado y un estado en mutación. Estos intereses son impulsados profesionalmente por las burocracias federales, por sectores empresariales cada vez más internacionalizados y por una sociedad civil mejor articulada en redes transnacionales. Una variable clave de interpretación en la expansión de la CB es el contexto doméstico que explica el abanico de intereses presentes en la cooperación y a los cuales sirve de vehículo. Se observa un proceso de creciente internacionalización de segmentos de la estructura estatal que configura nuevos campos de interacción exterior en ministerios, secretarías, empresas y fundaciones públicas estimulando nuevas

capacidades técnicas alimentadas por dinámicas interactivas con la agenda global (Hirst, 2012: 10).

La cooperación, como otras dimensiones antes restringidas al estado nacional, asume una dimensión transnacional que no se limita al ámbito de la Cancillería, en un proceso de horizontalización en las competencias de formulación y ejecución de la política exterior que se ha diseminado rápidamente, diversificando de manera autónoma agendas y actores (França y Ratton, 2010). Si la cara de esta moneda es la renovación, la apertura al debate y la oxigenación de la política exterior, y por lo tanto de la cooperación como uno de sus instrumentos, la cruz se encuentra en las contradicciones con las directrices generales de la actuación internacional del Estado a consecuencia de las tensiones y disputas de naturaleza política y burocrática (Pinheiro y Milani, 2012: 21), como atestigua la creciente dificultad de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) para coordinar a las instituciones nacionales cooperantes.

Durante la campaña electoral la candidata Rousseff planteó la necesidad de ampliar y consolidar la CB —dotándola de mayor previsibilidad en términos de dotaciones financieras y de mejores instrumentos de planificación, ejecución y seguimiento—, pero los avances no han sido suficientes. Han aumentado las voces que demandan la elaboración de un marco legal para la formulación de una política pública de cooperación que contemple la generación de un sistema estructurado para reducir la dispersión institucional y la fragmentación, instrumentos operativos de planificación y de asignación de recursos más eficaces y una reforma de la ABC para dotarla de independencia funcional y financiera, con personal permanente y cualificado (Costa y Passarelli, 2012).

Otros reclaman la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto de los proyectos, acompañados de investigación de campo sobre las contribuciones de la CB a la CSS (Vaz e Inoue, 2012). Las organizaciones sociales exigen su participación y actuación efectiva en los debates sobre

cooperación, más transparencia en los recursos invertidos o el reconocimiento del papel de la sociedad civil en el desarrollo de prácticas y principios que informan la CB². Las organizaciones más críticas convocan a un proceso reflexivo sobre el modelo de crecimiento que se *exporta* a través de la cooperación gubernamental para evitar replicar en el exterior las ambivalencias y ambigüedades nacionales en lo referente a la universalización de la ciudadanía o la lucha contra la desigualdad estructural, evitando que “el país esparza por el mundo prácticas, ideales y creencias que producen y reproducen miseria” (INESC, 2012: 17).

3. PROYECTOS ESTRUCTURANTES Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Destacamos dos novedades en la CB. En primer lugar, la puesta en marcha de medidas generadoras de mayores resultados de desarrollo. Desde el año 2008 la ABC está priorizando la ejecución de proyectos estructurantes, es decir, proyectos creadores de capacidades nacionales con impacto social y económico sobre los beneficiarios que movilizan agentes de varias áreas y aseguran más apropiación y sostenibilidad. En palabras del exdirector de la ABC se trata de: “Una nueva estrategia de acción para la CSS de Brasil [...] en lugar de la reproducción automática del modelo tradicional de proyectos puntuales. Los proyectos estructurantes ofrecen diversas ventajas para la cooperación brasileña y, principalmente, para los países beneficiarios: se aumenta el impacto social y económico sobre el público destinatario de la cooperación; se asegura mayor sostenibilidad de los resultados de la cooperación de Brasil; se facilita la movilización de instituciones brasileñas para la implementación de diferentes componentes de los proyectos y se crea espacio para la movilización de asociaciones triangulares con otros actores internacionales” (Farani, 2010b: 7).

Estos proyectos generan impactos de largo plazo, con mayor escala, alcance y efecto multiplicador a partir de la valorización de la horizontalidad. Su característica central reside en la generación de "estructuras de capacitación, investigación y desarrollo permanente, de modo que los países sede de los proyectos se transforman en polos de capacitación habilitados para atender a sus regiones"³. Esta formulación se basa en el concepto de construcción de capacidades para el desarrollo, integrando la capacitación de recursos humanos, el fortalecimiento organizacional y el desarrollo institucional. Se rompe así con la transferencia pasiva y vertical de conocimientos y tecnologías. El enfoque aprovecha las capacidades y recursos endógenos como estrategia para transferir las experiencias acumuladas adaptándolas a otras realidades que presenten similitudes y particularidades (Almeida *et al.*, 2010).

CUADRO 1

EL ENFOQUE ESTRUCTURANTE EN SALUD*

El proceso de formulación de políticas públicas en Brasil, que originó en 1988 un Sistema Único de Salud (SUS), y las inversiones en I+D+i posibilitaron que el país hiciera de la salud un sector prioritario en su cooperación internacional.

Además de la ABC, participan en estas tareas instituciones especializadas como el Ministerio de Salud y la FIOCRUZ. En el ámbito multilateral, iniciativas como UNASUR Salud generan sinergias y espacios para la cooperación, dado el interés que la gestión de la salud en Brasil despierta en su entorno regional.

Entre 2003 y 2011 la salud fue responsable del 16,2 por ciento de los recursos destinados por las instituciones brasileñas a la cooperación técnica constituyendo junto a la agricultura (21,8 por ciento) y la educación (12,1 por ciento) sus prioridades (Souza, 2012). En términos absolutos, su crecimiento es veloz. Entre 2005 y 2010, la CB en salud creció anualmente alrededor del 20,4 por ciento (GHSi, 2012: 6).

Las áreas de actuación de la cooperación en salud se corresponden con aquellas exitosas en Brasil: bancos de leche humana, lucha contra el VIH/SIDA y el dengue, sangre y hemoderivados, vigilancia ambiental y sistemas de información fueron las

áreas más demandadas en 2010. Por otra parte, se apuesta por el fortalecimiento de instituciones estructurantes del sistema de salud de los países socios como ministerios, centros de investigación, escuelas de salud y centros de producción de insumos (Almeida *et al.*, 2010).

*Agradezco a Camila Ramos la elaboración del cuadro.

El enfoque estructurante que la ABC y las instituciones brasileñas están adoptando tiene en África su principal destino, en los sectores de salud y agricultura sus ámbitos de actuación más destacados y en la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) sus estandartes.

Según explica el gerente de la EMBRAPA, por recomendación de la ABC, la empresa modificó su enfoque respecto a la cooperación agrícola, pasando de realizar proyectos de capacitación y adiestramiento de corto plazo a proyectos estructurantes más ambiciosos y con duración más prolongada de tres o cuatro años. Un ejemplo señero es el apoyo a la Iniciativa del Algodón en beneficio de los países miembros del grupo Cotton-4 (Benín, Burkina Faso, Chad y Mali), que pretende establecer una asociación para la promoción de la cooperación técnica en el desarrollo sostenible de la cadena algodonera. Se han creado dos haciendas agrícolas experimentales para probar la adaptación a las condiciones locales de algunas variedades de algodón y arroz en Mali y Senegal, respectivamente. Hay también capacitaciones para los investigadores, todos africanos coordinados por un investigador brasileño residente, y procesos de transferencia de tecnología para la producción local de semillas (Biehler, 2011).

La segunda novedad es la elaboración de un sistema de contabilización de los recursos invertidos por las instituciones que ejecutan la CB. La ausencia de esta herramienta comprometía la capacidad de planificación, dificultaba la visibilidad de las contribuciones de Brasil al desarrollo internacional y desincentivaba la coordinación y la comunicación para el aprendizaje interinstitucional. A

finales de 2010, como resultado de un acuerdo entre la ABC y el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), órgano vinculado a la Presidencia de la República, se publicó el informe *Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional 2005-2009* (COBRADI).

Los trabajos técnicos partieron de la definición de las modalidades a contabilizar sobre las cuales había datos accesibles y fiables. Se acordó que serían considerados "la totalidad de recursos invertidos por el gobierno federal, totalmente a fondo perdido, en el gobierno de otros países, en nacionales de otros países en territorio brasileño o en organizaciones internacionales, con el propósito de contribuir al desarrollo internacional" (IPEA-ABC, 2010: 17). Las categorías incluidas comprendían la cooperación técnica, científica y tecnológica, las becas de estudio para extranjeros, las contribuciones a organizaciones internacionales y la asistencia humanitaria incluida la atención a refugiados en Brasil. No fueron consideradas las donaciones destinadas a uso militar con fines no pacíficos o los préstamos comerciales del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES).

Los resultados finales de la recolección y sistematización de datos aportados por 65 instituciones federales arrojaron un balance, en el periodo 2005-2009, de 1.426 millones de dólares, casi unos 300 millones de dólares en promedio anual, es decir, el 0,02 por ciento del producto interior bruto (PIB). El grueso de los recursos (75,91 por ciento) se destinó a programas de Naciones Unidas y a bancos y fondos regionales de desarrollo.

La segunda edición del informe recoge los datos de 50 instituciones federales en el año 2010. Se introdujeron algunas modificaciones escindiendo la cooperación educativa y científico-tecnológica de la técnica. Se incluyó el reescalonamiento de la deuda y se desagregaron las contribuciones regulares a organismos internacionales de la integralización de cuotas a bancos y fondos de desarrollo. El resultado final de los recursos invertidos es de 701 millones de dólares, con un aumento nominal de los flujos del 54 por ciento respecto a 2009 e importantes incrementos en la

TABLA 1

COOPERACIÓN BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (2005-2009)*

MODALIDAD	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	% SOBRE EL TOTAL
Asistencia humanitaria	487.994	2.534.109	16.310.158	16.253.977	43.521.165	79.107.405	5,55
Becas para extranjeros	23.088.150	25.896.723	28.911.102	38.615.610	22.236.953	138.748.539	9,73
Cooperación técnica, científica y tecnológica	11.422.103	15.046.398	18.256.036	32.097.329	48.872.380	125.694.247	8,81
Organismos multilaterales	123.105.205	233.731.175	228.421.352	249.862.951	247.579.564	1.082.700.249	75,91
Total	158.103.452	277.208.407	291.898.650	336.829.868	362.210.063	1.426.250.442	100

* VALORES CORRIENTES EN MILLONES DE DÓLARES. TASA DE CAMBIO PTAX BANCO CENTRAL DE BRASIL (2009). FUENTE: IPEA/ABC (2010: 21).

partida de cooperación humanitaria, que se multiplicó casi por diez respecto a 2007. De los flujos totales, el 66,4 por ciento (466 millones de dólares) se canalizó multilateralmente y el 33,6 por ciento (235 millones) bilateralmente (IPEA/ABC: 2013).

La publicación de los informes COBRADI representa un loable esfuerzo del gobierno brasileño y constituye un primer paso en el sentido de construir una política propia de cooperación internacional para el desarrollo "integrada a los objetivos de la política exterior sin estar sujeta a las prioridades de cada gobierno, que pueda contar con una amplia base de apoyo en el Estado y la sociedad civil". Sin embargo, y como reconoció en el prólogo al primer informe el expresidente Lula, "se trata de un modelo aún en construcción que, a pesar de revelar algunas de sus características, carece todavía de mayor sistematización" (IPEA-ABC, 2010: 7).

4. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR DE BRASIL

La CTR está siendo gradualmente incorporada en la práctica de la CB. Desde 2008 se observa una tendencia *in crescendo* y una mayor intensidad en las demandas que recibe el país para compartir sus experiencias de desarrollo. En la medida que las capacidades nacionales aumentan y las experiencias internacionales del país se consolidan, generando retornos claros, mensurables y positivos, Brasil expande sus horizontes de cooperación (Amorim, 2010). Con diferentes socios bilaterales y multilaterales, las instituciones federales, las organizaciones sociales y los gobiernos locales diversifican sus alianzas e incrementan su participación en la CTR.

Tanto la CSS como la CTR representan un instrumento de la política exterior brasileña. Ambas son funcionales al objetivo de alcanzar diversos intereses nacionales entre los que destaca la difusión del modelo brasileño de desarrollo, el estrechamiento de lazos

con otros países y la construcción de una imagen de potencia emergente comprometida en la tarea del desarrollo. Los antecedentes de la CTR de Brasil se remontan a los años noventa, con el Programa de Capacitación para Terceros Países con Japón en América Latina y África. Con apoyo de la Japan International Cooperation Agency (JICA), Brasil transfería sus conocimientos y tecnologías adaptándolos a la realidad de los beneficiarios. Había otros formatos que incluían a organismos internacionales, pero sin el componente de complementariedad de las respectivas capacidades técnicas, pues las agencias multilaterales actuaban solo como financiadoras (Nogueira, 2007; Iglesias, 2010).

Podemos identificar tres etapas en la evolución de la CTR de Brasil. En una primera etapa, la participación de Brasil fue explicada por la necesidad de superar el problema de la escasez de recursos financieros. La CTR desempeñaba un papel de palanca para nuevos proyectos. Al trabajar con países desarrollados y organismos multilaterales, Brasil otorgaba a la relación entre socios un importante valor político orientado a la construcción de diálogos horizontales (Barbosa, 2005; ABC, 2006).

En una segunda etapa, a partir de 2004, la CTR adquirió una mayor expresión en Haití, donde Brasil se asoció con Canadá, España, Argentina, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En una tercera fase, durante el segundo mandato del presidente Lula (2007-2010), el éxito de Brasil en sus políticas públicas atrajo el interés de los donantes, que propusieron iniciativas de triangulación. Se produjo una rápida expansión de la CTR gracias a la combinación de las ventajas comparativas de Brasil (afinidades económicas y culturales con países del Sur, adaptabilidad de políticas y experiencias de desarrollo, costes reducidos de ejecución, etc.) y de la experiencia, estructuras logísticas y recursos de los donantes. La ampliación a una extensa gama de sectores diversificó las temáticas (Farani, 2011).

CUADRO 2
SECTORES DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR DE BRASIL

- | | |
|---|--------------------------------------|
| - Combate al trabajo infantil | - Regeneración de áreas urbanas |
| - Aviación civil | - Bioseguridad |
| - Educación | - Agricultura |
| - Salud, prevención y control de la malaria | - Capacitación profesional |
| - Refuerzo de la infraestructura | - Gobierno electrónico |
| - Producción de biocombustibles | - Desarrollo urbano |
| - Modernización de procesos legislativos | - Medio ambiente |
| - Administración Pública | - Seguridad alimentaria |
| - Fortalecimiento de instituciones judiciales | - Capacitación educativa y deportiva |
| - Combate al hambre y la pobreza | - Sociedad de la información |
| - Mantenimiento de recursos hídricos | - Relaciones laborales |

FUENTE: IPEA/ABC (2010).

Se registra en estos años un importante número de proyectos de CTR con valores presupuestarios al alza. Destacan Japón y Alemania como principales socios y Estados Unidos (EE UU) como el recién llegado más activo, los tres de manera señalada en África, seguidos de las agencias de Naciones Unidas, especialmente la OIT y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Con Japón, los proyectos triangulares se realizan en el área agrícola en Mozambique, a partir de experiencias previas de cooperación nipo-brasileña⁴. El proyecto Pro-Savana es ejecutado por la EMBRAPA, el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) y la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER). Con Alemania, la CTR se ha especializado en medio ambiente, con el apoyo del ministerio brasileño del ramo y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), y en la creación de centros de tecnologías ambientales. Con EE UU, Brasil triangula en Mozambique en plataformas agrícolas de innovación tecnológica. Los donantes tienen intereses concretos en articular su cooperación con las instituciones

brasileñas. Asociándose con ellas driblan las resistencias de países en desarrollo que desconfían de las intenciones de los donantes o discrepan de los criterios de eficacia y métodos que utilizan (Barbosa, 2011).

TABLA 2

SELECCIÓN DE PROYECTOS TRIANGULARES DE LA COOPERACIÓN BRASILEÑA

PROYECTO	PAÍSES SOCIOS	INSTITUCIONES BRASILEÑAS	DISTRIBUCIÓN DE COSTES (EN DÓLARES)	COSTES TOTALES (EN DÓLARES)
Desarrollo del Instituto Nacional de Normalización y Calidad (INNOQ)	Alemania Mozambique	Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO)	Brasil: 795.053 Alemania: 511.110 Mozambique: 413.000	1.719.163
Centro de Tecnologías del Medio Ambiente	Alemania Perú	SENAI	Brasil: 2.822.832 Alemania: 1.174.708 Perú: 1.376.200	5.373.740
Fortalecimiento del Instituto de Investigación Agraria	EE UU Mozambique	EMBRAPA	Brasil: 4.200.000 EE UU: 8.000.000	12.200.000
Mejora de la capacidad de investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo del Corredor de Nacala (Pro-Savana)	Japón Mozambique	EMBRAPA	Brasil (ABC): 3.672.960 Brasil (EMBRAPA): 1.356.280 Japón: 7.317.000 Mozambique: 1.137.600	13.483.840
Programa Amazonia sin Fuego	Italia Bolivia	Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA)	Brasil: 827.568 Italia: 2.033.481 Bolivia: 113.580	2.974.629

FUENTE: ABC/SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN (2011).

El Reino Unido, Australia, Canadá, España, Francia, Italia, Noruega o Suecia han manifestado su interés en la promoción de iniciativas de CTR. Para dar soporte a estas acciones se firman

acuerdos bilaterales que definen directrices y aspectos operativos. La ABC ha negociado memorandos con Italia y Japón (2007), Israel (2009), Alemania, Australia, EE UU (2010) y España (2011). En el ámbito de la CTR Sur-Sur-Sur Brasil rubricó, en 2006, un protocolo con Argentina para la ejecución de proyectos conjuntos en Haití y un memorando con Cuba, en 2010, en salud⁵. En estos casos, cada país financia sus actividades y comparte los recursos humanos, técnicos y financieros. Brasil asume la posición de financiar, por lo menos, una parte de la CTR de forma que no se interprete que está *subcontratando* su cooperación. Con carácter general, la ABC prefiere financiar los proyectos *uno a uno*, aunque bajo el paraguas de programas más amplios (Lopes, 2009).

En asociación con agencias de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la ABC mantenía en 2010 un total de 19 proyectos de CTR, en fase de negociación o ejecución, con un presupuesto de 49 millones de dólares, de los cuales Brasil financiaba al menos el 30 por ciento⁶. Los proyectos trilaterales aprobados entre 2003 y 2010 implicaron una inversión de unos 20 millones de dólares por la parte brasileña, complementados con recursos de las contrapartes bilaterales y multilaterales, y representaron casi el 20 por ciento de la cartera de proyectos de la ABC. Se concentraron en Haití, Paraguay y Mozambique, en las áreas de capacitación profesional, fortalecimiento institucional, intercambio técnico, políticas sociales y soberanía alimentaria (MRE, 2010). En 2011, el portfolio triangular de la ABC contaba con 31 proyectos en diferentes fases (15 en América Latina y 16 en África). Mozambique, con cinco en ejecución y cuatro en negociación, se destaca como el principal destino de la CTR brasileña (ABC-Secretaría de Comunicación, 2011).

La triangulación de España con Brasil se remonta a la Declaración de Brasilia para el relanzamiento de la asociación estratégica bilateral (2005) y a la IV Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Brasileña (2008). En el año 2009 se firmó un memorando para la realización de actividades de cooperación en terceros

países (2009), renovado en 2011 para constituir un programa de CTR. Completa este andamiaje político-diplomático la declaración de los presidentes Rajoy y Rousseff, de 19 de noviembre de 2012, que subrayó el compromiso bilateral de estudiar nuevas modalidades de CTR en América Latina y extenderla a África y Haití.

Hasta el momento los proyectos triangulares se limitan a Haití y Bolivia. En cuanto al primero, se realizó en 2007 y 2008, y consistió en una intervención para la recuperación de la cobertura vegetal de la cuenca del río Mapou. En el segundo, las dificultades de tipo administrativo demoraron su formulación que se concretó en agosto de 2012 en un proyecto de apoyo al fortalecimiento institucional para la mejora de la prestación de servicios de agua potable en los municipios de La Paz, El Alto y Oruro. La duración del proyecto será de 24 meses y contará con el aporte técnico de especialistas brasileños y españoles. Todavía deben registrarse acciones triangulares puntuales de fortalecimiento de la Procuraduría General de Uruguay (2009) y de apoyo a la salud entre Brasil y Níger (2012)⁷.

La principal innovación en la CTR hispano-brasileña son las operaciones de ayuda alimentaria. La génesis de la iniciativa fue un acuerdo entre los presidentes Lula y Rodríguez-Zapatero durante la XVIII Cumbre Iberoamericana de San Salvador (2008). El esquema de trabajo consiste en la donación de alimentos brasileños (arroz, frijoles y leche en polvo) y en la contratación por la AECID de cargueros para transportar los víveres a terceros países. La distribución en terreno la realiza el Programa Mundial de Alimentos.

La ABC posee también experiencia en triangulación multilateral. Con la SEGIB, la Organización Mundial del Turismo (OMT) y el IICA se firmaron convenios en 2009 y 2010. Con la Comisión Europea, el gobierno brasileño suscribió en 2010 una carta de intenciones para la colaboración en procesos electorales en Países Africanos de Lengua Portuguesa (PALOP) y Timor Oriental. Durante la VI Cumbre UE-Brasil (2013) se produjo la firma de la *Carta de Brasilia*, que establece acciones futuras de CTR entre la Comisión y el

Tribunal Superior Electoral con los PALOP y la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

TABLA 3
OPERACIONES TRIANGULARES DE AYUDA ALIMENTARIA ENTRE ESPAÑA
Y BRASIL

AÑO	PAÍSES BENEFICIARIOS	TONELADAS MÉTRICAS DE ALIMENTOS DONADOS POR BRASIL	APORTACIONES AECID (MILLONES DE €)
2009	Cuba, Honduras y Haití	40.000	5.000.000
2010	Zimbabue	2.495	1.000.000
	Sudán	3.600	2.000.000
	Mozambique	2.068	1.000.000
	Haití	23.800	13.300.000
2011	Somalia	7.800	3.000.000
	Sudán	12.300	6.000.000

FUENTE: OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN DE LA AECID, BRASILIA (27/10/2011).

En el año 2012, los proyectos triangulares con organismos internacionales fueron unos 20, en África, América Latina y Caribe y Timor Oriental⁸. Con la OIT había en 2010 16 proyectos trilaterales (9 en ejecución y 7 en negociación), con valores próximos a seis millones de dólares. En 2011, EE UU y Brasil suscribieron un acuerdo junto a la OIT para la promoción del trabajo decente. Brasil coopera con la OIT en el desarrollo de políticas de protección social en Latinoamérica y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Con el FNUAP, se triangula en Guinea-Bissau y Paraguay (demografía y salud), Haití (violencia de género) Ecuador y Venezuela en proyectos con valores pequeños (500.000 dólares) aunque con gran efecto multiplicador. Con la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen se desarrolló un proyecto en 2009 para el establecimiento del Centro de Formación de las Fuerzas de Seguridad de Guinea Bissau con presupuesto inicial de tres millones de dólares. Con el IICA la ABC ha ejecutado tres proyectos en beneficio de Haití con recursos totales de unos 900.000 dólares (MRE, 2010; IPEA, 2010)

Pero la CTR no se limita a estos casos. Algunas organizaciones sociales (Fundación Gol de Letra, Instituto Elos e Instituto de los Arquitectos de Brasil-DF) colaboran en el desarrollo de proyectos con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como la construcción de escuelas-piloto de enseñanza básica en Guinea Bissau, iniciativa financiada integralmente por la ABC con un millón y medio de dólares. Merece la pena destacar la relevancia de la cooperación descentralizada brasileña. El fenómeno de la participación de las ciudades y regiones en acciones de cooperación es reciente. Su potencialidad se encuentra limitada por la fragmentación y las dispares capacidades institucionales de gobiernos municipales y regionales. Según la Subjefatura de Asuntos Federativos (SAF) de la Presidencia de la República, la CTR descentralizada consiste en "acciones internacionales emprendidas por los gobiernos subnacionales (municipios y Estados) de Brasil y las colectividades territoriales de otro país para promover acciones coordinadas a favor de las autoridades locales de un tercero". El objetivo es "contribuir a la solución de sus desafíos de desarrollo y al fortalecimiento de sus políticas públicas"⁹. Cada uno de los países aporta al proyecto conocimientos y experiencias, agregando valor a las iniciativas trilaterales.

En febrero de 2012, la SAF presentó el *Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur: compartiendo políticas públicas de calidad*, que estimula a municipios brasileños a desarrollar proyectos en beneficio de sus homólogos de países en desarrollo¹⁰. El Programa incorpora acciones de acompañamiento a las entidades locales en formación y formulación de proyectos, con apoyo de la ABC. Curitiba es una ciudad especialmente activa en la CTR descentralizada. El Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP) fomenta el perfeccionamiento de las capacidades del gobierno de la ciudad. El proyecto *Fortalecimiento de la transparencia y desarrollo de capacidades de los gobiernos locales*, coordinado por la ABC y financiado por JICA, cuenta con participación de técnicos del IMAP en el asesoramiento a municipios de Paraguay¹¹.

En la dimensión cualitativa, las instituciones brasileñas realizan esfuerzos para mejorar y profundizar el sentido y la práctica de la triangulación a partir de su experiencia y visión política. La ABC define la CTR como “la ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en atención a las necesidades de un tercero, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico”¹². Se considera que una auténtica triangulación implica la negociación y posterior ejecución de un proyecto demandado por un socio en desarrollo en el que confluyen las contribuciones técnicas o financieras de instituciones brasileñas y las de países desarrollados u organizaciones multilaterales.

Desde estos supuestos, la CTR presentaría ventajas comparativas: por un lado, la movilización de más recursos e insumos técnicos; por otro, la diseminación de conocimientos ya adaptados y comprobados a realidades semejantes a las encontradas en otros países en desarrollo. Según la perspectiva oficial, la CTR no es una modalidad que busque financiar o delegar la capacidad brasileña, sino compartir recursos técnicos, humanos y materiales de forma complementaria, con el objetivo de realizar proyectos con efectos positivos y sostenibles. En esas iniciativas, la CTR debe incluir los principios de la CSS, es decir, responder a demandas de países en desarrollo, utilizar de preferencia recursos locales, carecer de fines lucrativos y no interferir en asuntos internos (ABC, 2006; MRE, 2010).

Según el anterior director de la ABC, las asociaciones triangulares favorecen el impacto de las acciones de desarrollo de la CB. El diplomático aseguraba que las ventajas comparativas de Brasil en campos como la identidad cultural, la diversidad étnica, el compromiso con la solución pacífica de conflictos o la reducción de asimetrías, a las que se añadía el dominio de tecnologías de fácil adaptación, ofrecían condiciones positivas para su articulación con la cooperación Norte-Sur (CNS). La CSS y la CTR complementarían

las iniciativas bilaterales y fortalecerían las relaciones con los socios. Se generarían oportunidades de soluciones innovadoras y se compartiría el conocimiento atrayendo a nuevos socios y donantes, ampliando el alcance de los proyectos de la CB con más efectividad (Farani, 2010a).

El desafío de la CTR para Brasil consiste en articular las acciones de CSS con las de la CNS, a partir de mecanismos que sean operativamente eficientes y pongan en valor las contribuciones de los socios. Las partes deben comprometerse con la promoción de la armonización, respetando las particularidades de cada modalidad de cooperación, sin imposición de modelos o principios que no nazcan de consensos multilaterales. Este aspecto ha sido resaltado por Brasil en los foros de eficacia de la ayuda, pues se asume que el éxito de la CTR solo será factible si los donantes y organizaciones internacionales se familiarizan con los elementos básicos de la CSS, sin considerarla una forma de trabajo subordinada a la CNS (MRE, 2010; Lopes, 2009).

La CTR constituye una de las opciones de Brasil en su relación con el mundo, pero como toda elección existen consecuencias que deben ponderarse. La CTR tiene implicaciones que pueden limitar la autonomía de los países emergentes en el diseño y ejecución de sus proyectos, especialmente cuando se concibe apenas como una variante de la CNS, en lugar de considerarse como instrumento de apoyo a la CSS o, incluso, cuando se impone de manera velada la adopción de metodologías de la eficacia restringidas a *consensos* generados en foros dominados por donantes. En el mismo conjunto de preocupaciones se incluye la reserva sobre la transformación de la CTR en un mecanismo de prestación de servicios *baratos*, una *tercerización prestigiosa*, ejecutada por los funcionarios y técnicos brasileños. El mimetismo con la CNS o la pérdida de identidad de su cooperación preocupan a las autoridades brasileñas, que manifiestan estas reticencias en los foros internacionales.

5. CONCLUSIONES

La CTR es una manifestación de la modificación de los planteamientos de los donantes en su interacción con los países en desarrollo, especialmente con los emergentes. Esta adaptación a los tiempos que corren obliga a las agencias del CAD a interactuar con países que demandan horizontalidad y ofrecen cooperación a terceros. Algunos países desarrollados revisan sus marcos de planificación con modelos de cooperación que enfatizan menos la transferencia de recursos financieros y apuestan más por “estrategias diferenciadas basadas en un modelo horizontal de cooperación” utilizando “instrumentos como la CTR y otros vinculados con el intercambio de conocimientos, la innovación, la investigación y el desarrollo” (MAEC, 2012: 38-39).

Con la crisis económica de fondo y con significativos recortes presupuestarios aumentará la presión por la eficacia de la ayuda y por su orientación a resultados. La CTR representa una modalidad que puede mejorar los impactos y la efectividad de la cooperación. Sin embargo, no deben magnificarse sus posibilidades ni ignorarse aspectos que entorpecen su realización, como las dificultades para asegurar la apropiación y liderazgo de los países en desarrollo, la dilatación en la ejecución o los costes de transacción aparejados. La clarificación de estrategias y definiciones, la explicitación de intereses y expectativas de las partes, la subsanación de lagunas de información, la sistematización de casos y experiencias con un enfoque cualitativo o el establecimiento de mecanismos de monitoreo, evaluación y comunicación en parámetros y lenguajes comunes son requisitos sine qua non para que el potencial de la CTR no sea desaprovechado.

La CTR corre el riesgo de convertirse en instrumento de cooptación de los países emergentes para promover su adhesión a las hegemonías existentes en las prácticas y políticas de la cooperación. Al implicarse más en formatos triangulares, esos países verían desdibujada su identidad como integrantes del Sur Global,

con implicaciones en la definición de su política exterior y en sus procesos de desarrollo (McEwan y Mawdsley, 2012). Surgen nuevos desafíos, como evitar que la participación de los emergentes en la CTR sea confundida con la cooperación de los países de la OCDE, o que se subordine su ejecución a criterios operativos establecidos por estos, en una especie de efecto de caballo de Troya para introducir los procedimientos de la Declaración de París por la puerta trasera.

En conclusión, la CTR se encuentra en una fase de perfeccionamiento como ejemplifica la experiencia brasileña. Urge su delimitación conceptual, instrumental y metodológica atendiendo primordialmente a la orientación política de los países en desarrollo. Las tensiones que pueden surgir entre donantes, países emergentes y en desarrollo, como consecuencia de las perspectivas divergentes sobre los estándares aplicables, no deben ofuscar las oportunidades que ofrece al acercamiento de posturas en la práctica de la cooperación.

En Brasil crece el interés por la investigación en el campo de la CSS. La divulgación de datos sobre volúmenes y destinos de la CB se enriquece gracias a la publicación de informes oficiales. Tímidamente, surgen en las universidades núcleos especializados en cooperación. Pero se detectan carencias en el conocimiento más pormenorizado de la CTR que hoy se resume a algunos documentos gubernamentales, a contados artículos académicos sobre experiencias en Haití y África, a análisis sectoriales o a tesis en cursos de relaciones internacionales. Es necesario producir y socializar un conocimiento detallado y un pensamiento estratégico que se oriente hacia las implicaciones, consecuencias y oportunidades del crecimiento exponencial de las demandas triangulares que reciben las instituciones brasileñas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC-SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN (2011): "Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies", *Fact Sheet* y presentación en Power Point en la 37ª sesión de la FAO, Roma, 24 de junio.
- ABC (2006): "Cooperação triangular: alavanca para novos projetos", *Via ABC*, edición especial, p. 17.
- ALMEIDA, C. et al. (2010): "A concepção brasileira de cooperação estruturante em saúde", *RECIIS*, vol. 4, nº 1, marzo, pp. 25-35.
- AMORIM, C. (2010): Entrevista en *Cooperação Saúde*, nº 2, abril, pp. 4-5.
- BARBOSA, P. H. B. (2011): *O Brasil e a EMBRAPA: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal*, Dissertação de Mestrado, Instituto Rio Branco, Brasília.
- BARBOSA, L. (2005): *Via ABC*, julio, Agencia Brasileña de Cooperación, Brasília.
- BIEHLE, S. (2011): "Ajuda ao próximo e ao distante", *Desafios do Desenvolvimento*, año 8, nº 65, IPEA, pp. 44-55.
- COSTA, I. y PASSARELLI, E. (2012): *Cooperação Técnica Brasileira. Situação atual, desafios e possibilidades*, nota estratégica nº 4, Instituto Igarapé, Outubro.
- DAUVERGNE, P. y FARIAS, D. (2012): "The rise of Brazil as a Global Development Power", *Third World Quarterly*, vol. 33, nº 5, pp. 903-917.
- FARANI, M. (2010a): "Case 3: Brazil", *High-Level Meeting on South-South and Triangular Cooperation*, Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP, pp. 118-119.
- (2010b): *A cooperação técnica do Brasil para a África*, ABC, Brasília.
- (2011): *Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*, Apresentação, ABC, Brasília.
- FRANÇA, C.L. y RATTON, M. (2010): *Análises e Propostas. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro*, nº 40, agosto, Fundación Ebert, São Paulo.
- GHSI (Global Health Strategies Initiatives) (2012): *Shifting Paradigm. How the BRICS are Reshaping Global Health and Development*.
- HIRST, M. (2012): "Prefacio", en PINHEIRO, L. y MILANI, C.R.S. (orgs.): *Política Externa Brasileira. As práticas da política e a política das práticas*, FGV, Rio de Janeiro, pp. 9-11.
- IGLESIAS, C. A. (2010): *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995-2005*, FUNAG, Brasília.
- INESC (2012): *Presente e Futuro: Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas*, Brasília, 3 de abril.
- IPEA (2010): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, Presidência da República, Brasília.
- IPEA-ABC (2010): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, IPEA, Brasília.
- (2013): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*, IPEA, Brasília.
- LOPES, M. (2009): "Intervention, Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation", *Policy Dialogue on Development Cooperation*, México, septiembre, pp. 28-29.
- (2010): *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Edición de autor, Brasília.
- MAEC (2012): *Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- MC EWAN, C. y MAWDSLEY, E. (2012): "Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships", *Development and Change*, vol. 43, Issue 6, International Institute of Social Studies, noviembre, pp. 1185-1209.

- MRE (2010): *Balanço de Política Externa (2003-2010)*, Secretaria de Planejamento Diplomático, Brasília.
- NOGUEIRA, R. (2007): "A Cooperação Trilateral do Brasil: ineditismo e expansão", discurso XX aniversario de la ABC, 4 de octubre.
- PINHEIRO, L. y MILANI, C. R. S. (2012): *Política Externa Brasileira. As práticas da política e a política das práticas*, FGV, Rio de Janeiro.
- SOUZA, W. Y. (2012): Seminario *Diálogo Público-Privado. La cooperación técnica brasileña*, CACB/ABC, Brasília, 22 de marzo.
- VAZ, A. y INOUE, C. (2012): "Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, nº 4, diciembre, pp. 507-534.
- VENTURA, E. (2010) : "La diplomatie Sud-Sud du Brésil : un discours solidaire au service d'une diplomatie d'influence", VI Congreso CEISAL, Toulouse.

NOTAS

1. Discurso de apertura del 66º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, 21 de septiembre de 2011.
2. Declaración de las organizaciones de la sociedad civil brasileña sobre cooperación internacional y eficacia del desarrollo (25 de noviembre de 2011).
3. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica-en/agricultura>
4. S. Funada (2013): *Analysis of the Discourse and Background of the Pro-Savana Programme in Mozambique-focusing on Japan's role*, Tokyo University of Foreign Policy, 20 de enero.
5. <http://cooperacaotripartitehaiti.tumblr.com/>
6. El informe COBRADI 2005-2009 no ofrece datos sobre CTR. Las adaptaciones metodológicas introducidas para el informe COBRADI 2010 incorporan campo sobre triangulación para facilitar un mapeo inicial. No obstante, "limitaciones tecnológicas e inconsistencias de naturaleza conceptual imposibilitaron ese intento" (IPEA/ABC, 2013).
7. <http://www.aecid.es/es/noticias/2012/05-2012/2012-05-29-salud-brasil.html>
8. Presidencia de la República. Mensaje al Congreso Nacional, 4 de febrero de 2013, p. 302.
9. Convocatoria de proyectos franco-brasileños de cooperación descentralizada trilateral, SAF/SRI, 2011.
10. <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos>
11. Alcaldía de Curitiba (2011): *Informe de gestión*.
12. http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_triangular.asp (consultada el 22/04/07).

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de su modesto recorrido puede considerarse a Chile como uno de los actores tradicionales de la cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular en América Latina. La constancia mostrada desde hace más de una década en su trabajo por la promoción del desarrollo en otros países de su entorno regional, que además ha incluido de forma destacada el impulso de esquemas triangulares, confieren al análisis de la cooperación chilena un particular interés.

A ese fin se dedica el presente capítulo que, tras esta breve introducción, analiza en el segundo epígrafe el rol de Chile en el sistema internacional de cooperación, con especial atención a su progresiva conformación como país oferente y a los principios y orientaciones estratégicas que guían esta actividad. El tercer epígrafe presenta los principales rasgos que definen a la cooperación chilena, atendiendo tanto a su marco institucional —y, de forma específica, al rol y desafíos de la AGCI— como a su perfil como oferente, en sus modalidades horizontal y triangular. El cuarto epígrafe se dedica a analizar Chile desde la perspectiva de la cooperación española, para lo que se somete a estudio el contexto

y relevancia de la CTR entre ambos países y se presentan los elementos clave de una experiencia práctica llevada a cabo bajo esta modalidad en Paraguay. Por último, el quinto epígrafe establece una serie de consideraciones finales, dedicadas fundamentalmente a analizar la pertinencia y posibilidades de trabajo entre Chile y España en materia de CTR.

2. CHILE Y EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN

2.1. DE PAÍS RECEPTOR AL DESEMPEÑO DE UN ROL DUAL²

Chile es en la actualidad un país de renta media alta, el primer país sudamericano miembro de la OCDE y receptor de la AOD según la lista elaborada por el CAD. No obstante, la inserción de Chile en el sistema internacional de cooperación ha experimentado diferentes etapas en las últimas décadas hasta convertirse en la actualidad en un referente como actor de la CSS y triangular en la región.

El golpe de Estado y posterior dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), que puso final al gobierno de Salvador Allende, que había despertado simpatías en una buena parte del mundo granjeándose el respaldo de diversos donantes, se encontró con el aislamiento de parte de la comunidad internacional, generando una fuerte reducción de la AOD recibida por Chile durante esos años. Así, la reducida cooperación internacional que recibió el país en este periodo se canalizó en buena medida a través de ONG y fue dirigida a ámbitos como el fortalecimiento de la sociedad civil o la defensa de los derechos humanos.

La transición a la democracia a principios de la década de los noventa del pasado siglo supuso un cambio radical también para la AOD en Chile. Los donantes volvieron a mirar al país andino como un socio de su cooperación y los primeros años de cambio de

gobierno se dedicaron importantes recursos al fortalecimiento institucional y la consolidación democrática. Este impulso de la comunidad donante tuvo un impacto en el sistema de cooperación chileno, impulsando la creación de una estructura de gestión con un amplio respaldo político e institucional. En 1990 vio la luz la AGCI y se definió una política de cooperación internacional que contemplaba líneas geográficas y sectoriales de actuación.

El papel de la AGCI en estos años fue relevante para gestionar de manera coordinada los recursos provenientes de la cooperación internacional. Asimismo, a mediados de esta década el país había experimentado importantes avances en su proceso de desarrollo y comenzaba a atesorar importantes capacidades institucionales y técnicas, lo que llevó al país a iniciar una línea de trabajo en materia de cooperación con otros países de la región. Comienza así el doble papel de la AGCI como agencia encargada de gestionar la ayuda recibida por el país y de administrar los recursos de la cooperación que Chile ofrece a sus socios regionales.

En el año 1996, la AOD recibida por Chile alcanzó su máximo histórico, con más de 195 millones de dólares. Sin embargo, en los años sucesivos, la AOD recibida por Chile descendió de manera significativa como resultado de los importantes progresos del país y de las transformaciones experimentadas en la agenda del sistema internacional de cooperación, fundamentalmente la aprobación de la Declaración del Milenio (2000), que ha llevado a los donantes a concentrar su atención en regiones distintas a América Latina y, dentro de esta región, en los países con menores niveles de ingreso.

Este descenso de la AOD y la consolidación del proceso de desarrollo chileno contribuyeron a definir en el cambio de siglo el papel de Chile dentro del sistema internacional de cooperación, con un papel cada vez más claramente orientado hacia la CSS y la CTR.

2.2. PRINCIPIOS Y ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA COOPERACIÓN CHILENA

La naturaleza y orientación de la cooperación chilena debe ser comprendida en el marco de su política exterior, que ha tenido en los últimos años dos ejes fundamentales que la han otorgado una cierta continuidad, trascendiendo a los distintos ciclos políticos. Se trata, por un lado, de la convicción de la necesidad de contribuir a la gobernanza del sistema internacional en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, asumiendo así la existencia de responsabilidades propias en la materia y, por otro, de la necesidad de fortalecer los vínculos con América Latina —y de manera específica con sus países vecinos— lo que ha marcado claramente su política exterior y, más en concreto, su política de cooperación para el desarrollo (Santander, 2011a).

Dentro de este marco, Chile señala como uno de los principios fundamentales de su política exterior la *responsabilidad de cooperar*, entendiendo que es necesario acudir a marcos mancomunados para ofrecer respuestas eficaces a los desafíos que plantea la globalización. Una apuesta cooperativa que, en cualquier caso, debe estar en sintonía con el resto de principios fundamentales que Chile identifica para su política exterior: la promoción de los propios intereses económicos y comerciales de Chile, la contribución al fortalecimiento de la integración regional —con especial énfasis en la infraestructura, las políticas sociales y de reducción de la pobreza, la integración energética y el libre comercio— y, por último, el fortalecimiento de la imagen de Chile en el exterior. Este último principio se constituye, además, como un objetivo fundamental del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde la convicción de que es preciso difundir los aspectos positivos atesorados por el país, siendo un compromiso que engarza plenamente, como se verá, con el perfil que Chile está adoptando como oferente en la región.

Estas líneas permanecen en el actual Programa de Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), de tal forma que Chile establece para los próximos años la "priorización de la relación con América Latina y nuestros países vecinos" (Gobierno de Chile, 2010). Una clara orientación geográfica de la política exterior chilena que identifica también ciertos ámbitos clave de trabajo, entre los que destacan algunos especialmente relevantes para la cooperación para el desarrollo que Chile pretende impulsar, como son la modernización política, la lucha contra la pobreza, el medio ambiente o la pretensión explícita de convertirse en un centro neurálgico en materia de, entre otros aspectos, formación de capital humano en la región.

Junto a ello, en el Programa de Gobierno (2010-2014) se identifican otros dos ejes de acción que también parecen presentar derivaciones directas en materia de cooperación para el desarrollo. Por un lado, el fortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos y Europa, en el que, en el caso específico del primero, se señala como una prioridad el establecimiento de programas de cooperación conjunta para América Latina. Por otro lado, la transformación del Ministerio de Relaciones Exteriores "en un organismo más moderno, ágil y profesional" (Gobierno de Chile, 2010), proceso del que no parece estar exenta la AGCI.

Este marco de política exterior en el que se circunscribe la acción de Chile como donante no se ha complementado hasta la fecha, sin embargo, con una estrategia específica en materia de cooperación, en la que se recojan los principales lineamientos, orientaciones y prioridades, de una forma más detallada, de la cooperación chilena. No obstante, según la información disponible, se trata de un ejercicio en marcha que está siendo asumido desde la AGCI y pudiera ver la luz en los próximos meses, comprometiendo al conjunto de actores implicados en la cooperación chilena.

En todo caso, pese a la ausencia hasta el momento de un documento de este tipo, es posible señalar algunos de los posicionamientos clave de Chile en lo que se refiere específicamente a la

política de cooperación. En primer lugar, cinco son los principios identificados en los que esta política debe descansar: complementariedad de las acciones, apoyando mediante el intercambio de conocimiento los esfuerzos nacionales de desarrollo; la coherencia con las políticas nacionales y, por tanto, el desarrollo de acciones sustentadas en las estrategias de desarrollo fijadas por el socio receptor; la búsqueda de generación de capacidades técnicas e institucionales; la reciprocidad entre los socios, y la participación de una diversidad de actores, ya sean instituciones públicas, el sector privado u otros actores sociales, regionales y locales implicados (AGCI y PNUD, 2012a).

En segundo lugar, sus prioridades geográficas son nítidas: si bien se está explorando ampliar el abanico a otras regiones —como Asia-Pacífico—, se considera al entorno latinoamericano el hábitat natural de la cooperación chilena, en sintonía con lo que se señalaba para el conjunto de su acción exterior, siendo la prioridad consolidar y ampliar los lazos existentes en este ámbito. Cabe destacar que dentro de esta región, son Centroamérica y el Caribe, según señalan las autoridades chilenas, las prioridades geográficas de su cooperación para los próximos años (AGCI, 2011a).

En tercer lugar, en lo que se refiere específicamente a la CTR, se identifican objetivos como la movilización adicional de recursos para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD); el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los donantes tradicionales; la reducción de costes, a través de la disminución de barreras de tipo cultural asociadas a la transferencia tecnológica; y el impulso de factores que estimulen el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en áreas que se consideran prioritarias (AGCI y PNUD, 2012b).

En cuarto lugar, en lo que tiene que ver con su rol en los foros multilaterales y regionales, Chile presenta una particularidad en relación al resto de países de su región, como es su pertenencia a

la OCDE, lo que le permite actuar como miembro observador del CAD y le ha habilitado a participar recientemente, también en calidad de observador, en el *CAD Peer Review* realizado a Corea del Sur. Junto a ello, y más allá de su membresía en iniciativas regionales como UNASUR o CELAC —en la que ocupó la Presidencia pro t mpore hasta enero de 2013—, Chile tiene al espacio iberoamericano como el marco de referencia para el desarrollo de la CSS, foro al que se considera especialmente relevante para el trabajo en ámbitos como el intercambio de conocimientos o el fortalecimiento de las agencias de cooperación de los países iberoamericanos.

Por último, en lo que se refiere a la nueva agenda de desarrollo, dos rasgos fundamentales caracterizan su posicionamiento. Por un lado, es indudable que Chile se siente comprometido y apoya, como actor con responsabilidades en el sistema internacional, los procesos y consensos de alcance global orientados a la promoción del desarrollo y a la mejora de las oportunidades y condiciones de vida de los habitantes del planeta. En este sentido, entre otras cuestiones se señala que “los proyectos de CTR que Chile ha impulsado en la región intentan cumplir con los Principios de la Declaración de París y los contenidos del Programa de Acción de Accra” (AGCI y PNUD, 2012a: 17). Por otro lado, y pese a ello, Chile ha mantenido una posición distante respecto a la agenda de la eficacia de la ayuda: sin cuestionar los principios que la conforman ni los procesos a los que ha dado lugar, Chile no consta entre los signatarios de la Declaración de París (2005) o de la Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (2011) (CAD-OCDE, 2005 y 2011). La consideración de que la lógica de la CSS, más apegada al intercambio técnico y de conocimientos, trasciende el debate de la eficacia de la ayuda, que no se ajusta específicamente a la realidad de los países de renta media (AGCI y PNUD, 2012a), junto con el convencimiento de que esta modalidad debe tener su dinámica propia, son los elementos clave sobre los que parece sustentarse dicha posición.

3. PRINCIPALES RASGOS DE LA COOPERACIÓN CHILENA

3.1. LA AGCI: ACTOR CLAVE DEL SISTEMA CHILENO DE COOPERACIÓN³

Chile cuenta desde julio de 1990 con la AGCI, que es concebida como "un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional"⁴. Esta será, pues, la misión institucional de la AGCI, que se encuentra sometida a la supervisión del presidente de la República, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), en cuya estructura actualmente se ubica.

Pese a que en sus inicios, entonces en el seno del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), la AGCI se concibió para gestionar de un modo más eficiente los crecientes flujos de ayuda que Chile recibía para fortalecer su incipiente proceso de democratización, con el paso del tiempo esta función se vio complementada con la de gestionar los fondos que Chile comenzó a canalizar hacia otros países en desarrollo, lo que se concretó fundamentalmente en el denominado Programa de CTPD.

No obstante, si bien es cierto que las funciones de la AGCI son numerosas y de gran relevancia para el sistema chileno de cooperación, también lo es que tradicionalmente ha encontrado varias dificultades para desempeñarlas adecuadamente. Ello le ha llevado a desarrollar en la práctica un papel más ligado a la administración de los recursos que a la efectiva articulación de la cooperación desplegada por el país. En este sentido, el hecho de que la ejecución de las acciones de la cooperación chilena recaiga en una amplia variedad de ministerios, a la vez que denota la disposición de unas importantes y versátiles capacidades técnicas, ha generado dificultades para coordinar el conjunto de la

cooperación chilena (Martínez, 2010). En la actualidad, la AGCI identifica tres desafíos principales: culminar su proceso de transformación para convertirse en una entidad adecuadamente capacitada para desempeñar el papel de oferente de cooperación, lo que requeriría reformas en su estructura interna y orgánica; reforzar su mandato político a nivel gubernamental, con el fin de poder desarrollar eficazmente las funciones de centralización de la información; y explorar en mayor medida las fórmulas de trabajo con el sector privado. La disposición de una estrategia de cooperación—que, como se señaló antes, está siendo elaborada en la actualidad por la AGCI—podría contribuir a solventar alguna de estas cuestiones.

3.2. CHILE COMO OFERENTE: UNA CARACTERIZACIÓN

Una de las aportaciones más relevantes realizadas por la AGCI desde hace varios años ha sido la elaboración y publicación de informes sobre los flujos de cooperación ejecutados por esta entidad. Aunque los datos de ejecución de la AGCI no pueden confundirse con los de la cooperación chilena en su conjunto—por los diversos actores implicados en esta materia y las dificultades señaladas para centralizar la información por parte de AGCI—, sí poseen una clara validez para disponer de un cierto perfil de Chile como oferente.

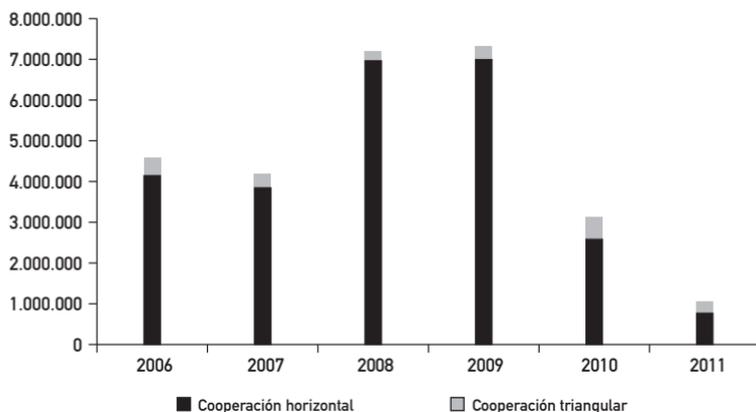
En este sentido, si se atiende a la evolución del total de fondos gestionados por la AGCI, se aprecian importantes oscilaciones que van desde los 4,58 millones de dólares ejecutados en 2006 al poco más del millón de dólares desembolsado en 2011, pasando por los 7,31 millones de dólares ejecutados en 2009 (gráfico 1).

Unos datos que, con el fin de disponer de una radiografía más completa de la cooperación chilena, pueden complementarse con la recogida por los informes de la SEGIB. Atendiendo al último de ellos (SEGIB, 2012), Chile ocupa el sexto lugar entre los países oferentes de CSS horizontal en la región, habiendo ejecutado 38 proyectos y 19 acciones en 2011, 12 proyectos y 5 acciones más que lo recogido en el informe del año anterior (SEGIB, 2011), siendo

responsable del 6,5 por ciento de los proyectos totales desarrollados en la región. Mientras, en lo que se refiere a CTR, Chile aparece como el segundo principal oferente, protagonizando el 21,6 por ciento de los proyectos triangulares desarrollados en la región, tan solo por detrás de Argentina. A analizar cada una de estas dos modalidades se dedican los siguientes apartados.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN GESTIONADOS POR LA AGCI (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE AGCI (2010A, 2010B, 2010C, 2011A, 2011B Y 2011C).

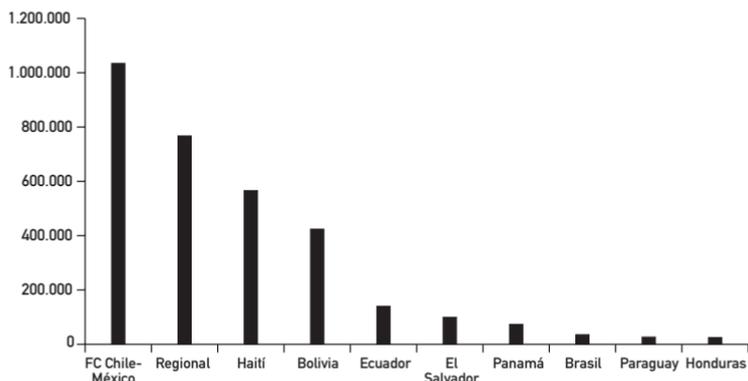
3.2.1. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL

Respecto a los principales países destinatarios de los fondos ejecutados por la AGCI en 2010-2011 (gráfico 2), México ocupa un lugar destacado desde que en 2006 se crease el Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México que, como se detalla más adelante, tiene como principal objetivo fortalecer la cooperación entre ambos países en el sector público y dispone de un presupuesto anual de dos millones de dólares (AGCI, 2010a). Tras México, y al margen de las acciones de impacto regional no asignables a ningún país determinado,

Haití y Bolivia aparecen como los destinos prioritarios de los fondos gestionados por la AGCI. Otros países como Ecuador, El Salvador, Panamá, Brasil, Paraguay y Honduras aparecen a continuación a considerable distancia.

GRÁFICO 2

PRINCIPALES RECEPTORES DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL GESTIONADA POR LA AGCI (2010-2011) (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE AGCI (2010B Y 2011B).

Por su parte, el informe de la SEGIB, atendiendo al número de proyectos y no a la cuantía económica de los mismos, señala a Chile como un donante con un elevado grado de concentración geográfica de su cooperación en relación a otros oferentes de la región. Así, México, Bolivia y Panamá concentrarían el 55,3 por ciento de los proyectos ejecutados por Chile en 2011. No obstante, salvo en el caso de Panamá, Chile no se erige como el principal oferente para ninguno de los países de la región, aunque sí aparece en segundo lugar en la cooperación recibida por México y Uruguay (SEGIB, 2012).

Por otra parte, en lo que se refiere a los sectores a los que preferentemente se dirigen los fondos gestionados por la AGCI, las tareas relacionadas con la superación de la pobreza, la protección y el desarrollo social concentran el 81,6 por ciento de los

recursos, frente al 14,8 por ciento dirigido al fortalecimiento institucional y la modernización del Estado o el 3,5 por ciento que se enmarcó en el ámbito del fomento productivo, la innovación y la competitividad (gráfico 3). De manera más concreta, son los sectores de cultura (23,15 por ciento), superación de la pobreza (20,56 por ciento) y desarrollo social (16,79 por ciento) los que concentran la mayor parte de los recursos gestionados por la AGCI. Esta orientación marcadamente social de la cooperación chilena es remarcada por el informe de la SEGIB, que señala que en 2011 Chile orientó 19 de sus proyectos a la dimensión social, mientras que a la dimensión económica —ya fuera en infraestructura y servicios o en sectores productivos— se dirigieron 9 proyectos. La transferencia de capacidades en áreas educativas y sanitarias, el apoyo a los sistemas de protección y la asistencia social y el fortalecimiento de las instituciones públicas aparecen como los ámbitos clave de trabajo de la cooperación chilena (SEGIB, 2012).

GRÁFICO 3

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL GESTIONADA POR LA AGCI (2010-2011)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE AGCI (2010B Y 2011B).

Dentro de este perfil, varias son las experiencias de la cooperación horizontal chilena que parecen haber alcanzado mayor

relevancia. Una de ellas es sin duda la puesta en marcha del ya mencionado Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, que, creado en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica firmado por ambos países en 2006, no se puso efectivamente en marcha hasta dos años después. Desde entonces, ha puesto en marcha más de 40 proyectos de cooperación, desembolsando más de ocho millones de dólares. Este fondo, dirigido al intercambio de conocimientos en el ámbito público en las áreas técnico-científica y educativo-cultural, parece estar promoviendo la horizontalidad y la apropiación en las relaciones establecidas entre ambos países, a la vez que está contribuyendo “a enfrentar de manera eficaz algunos desafíos del desarrollo, además de haber generado beneficios mutuos y soluciones locales [...]” (Sánchez y Sauterón, 2011: 6).

Otra experiencia destacada por diversos informes es la desarrollada entre Chile y Bolivia en el ámbito de la salud materno-infantil. A través de esta iniciativa los técnicos hospitalarios chilenos han capacitado entre 2008 y 2011 a personal médico boliviano, a la vez que se ha llevado a cabo una serie de transferencias de conocimientos en materia tecnológica y administrativa, con las que se ha logrado mejorar el diagnóstico y tratamiento ofrecido a los niños y niñas hospitalizados (SEGIB, 2011: 43). Y, entre las diversas iniciativas de cooperación horizontal desarrolladas por Chile, puede aludirse también al apoyo ofrecido a Ecuador en materia de derechos humanos para el fortalecimiento de la Subsecretaría de Coordinación de Rehabilitación Social del Ministerio de Justicia (SEGIB, 2011: 45) o el emprendido en Haití en 2008 que tiene como finalidad apoyar a la pequeña infancia a través de la realización de transferencias técnicas para el Modelo de Educación Preescolar Integral (AGCI y PNUD, 2012d).

3.2.2. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Uno de los rasgos característicos de la CSS chilena es su pionera y activa participación en iniciativas de carácter triangular. Una participación que, además, ha destacado por su notable diversificación,

encontrándose un amplio número de países entre los socios —tanto oferentes como receptores— de su CTR (tabla 1). De esta forma, tomando el bienio 2010-2011, se observa que Chile ha trabajado con hasta ocho *países fuente* (Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Israel y Japón) y con el PMA, con los que ha logrado estar presente en nueve países del entorno latinoamericano (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, además de los proyectos de alcance regional) y en un país de África Subsahariana (Mozambique).

TABLA 1
SOCIOS DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR CHILENA (2010-2011)

	SOCIOS DONANTES							
	Alemania	Australia	Canadá	España	EE UU	Israel	Japón	PMA
Socios receptores								
Bolivia			x				x	x
Colombia	x						x	
Ecuador							x	x
El Salvador	x				x			
Guatemala								x
Mozambique	x							
Nicaragua	x							
Paraguay	x	x		x	x		x	x
R. Dominicana	x							x
Uruguay	x							
Regional	x					x		

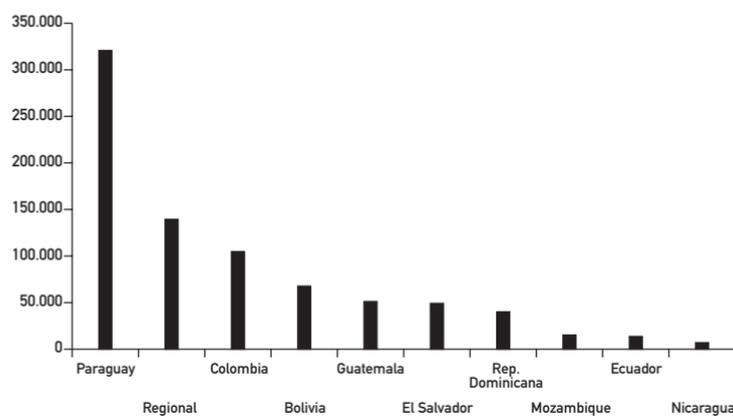
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE AGCI (2010C Y 2011C) Y SEGIB (2011 Y 2012).

No obstante, a pesar de dicha diversificación, existen importantes diferencias en la intensidad de trabajo mantenida con estos socios. Por un lado, en lo que se refiere a los países receptores, destaca de forma notoria Paraguay, que se erige en el principal destinatario de los fondos de CTR ejecutados por la AGCI en el

periodo 2010-2011 (gráfico 4). Para el despliegue de su CTR en este país, Chile se ha asociado hasta con cinco donantes tradicionales diferentes (Alemania, Australia, España, Estados Unidos y Japón) y con el PMA. Tras Paraguay, los proyectos triangulares de alcance regional y los dirigidos a Colombia y Bolivia aparecen como los de mayor cuantía.

GRÁFICO 4

PRINCIPALES RECEPTORES DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR GESTIONADA POR LA AGCI (2010-2011) (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE AGCI (2010Y 2011C).

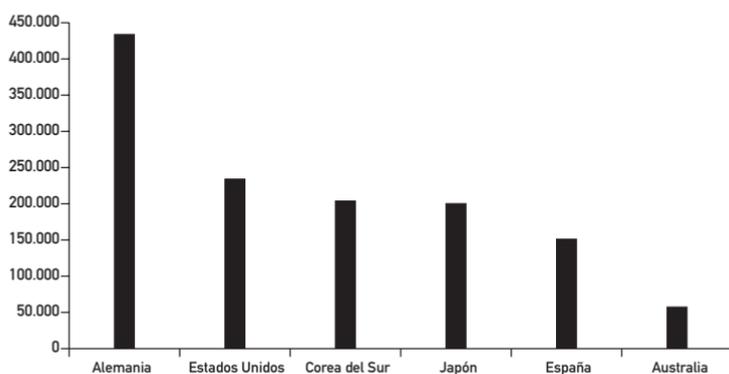
Por otro lado, en lo que se refiere a los países que actúan como donantes en la CTR chilena, Japón (25 por ciento) y Alemania (18,8 por ciento) concentran el mayor número de proyectos (SEGIB, 2012). No obstante, si se atiende al volumen de recursos aportados, es el segundo el que aparece de forma nítida como el principal socio donante de la CTR chilena en la actualidad —habiendo desembolsado 433.000 dólares en 2011—, seguido de Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, España y Australia (gráfico 5)⁵.

Al igual que sucedía con la de carácter horizontal, la CTR ejecutada por AGCI se ha orientado de manera marcada al ámbito social, concentrando más del 60 por ciento de sus recursos en tareas

relativas a la superación de la pobreza, la protección y el desarrollo social en el bienio 2010-2011. No obstante, se observa una mayor atención dedicada al fortalecimiento institucional, ámbito al que la AGCI destinó casi la cuarta parte (23,6 por ciento) de los fondos gestionados a través de esquemas triangulares (AGCI, 2010c y 2011c).

GRÁFICO 5

PRINCIPALES SOCIOS FUENTE DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR GESTIONADA POR LA AGCI (2011) (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE AGCI (2011C).

En cuanto a la identificación de buenas prácticas en materia de CTR —y al margen de la iniciativa España-Chile-Paraguay que se analiza más adelante de manera específica—, la propia AGCI, en conjunto con PNUD, ha destacado dos proyectos. Por un lado, el llevado a cabo entre Alemania, Chile y República Dominicana en el periodo 2007-2010 con el fin de promover el autoempleo en jóvenes rurales vulnerables, a partir de la transferencia de capacidades técnicas y de la aplicación de metodologías innovadoras en este campo. Y, por otro lado, el desarrollado desde 2010 entre Japón, Chile y Bolivia en el ámbito de la rehabilitación inclusiva, a través del que se pretende formar a profesionales con el fin de responder a las necesidades existentes en esta área en el sistema público de salud boliviano (AGCI y PNUD, 2012d).

4. CHILE Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

4.1. CONTEXTO Y RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE ESPAÑA Y CHILE

España ha sido otro de los socios relevantes de la CTR chilena en los últimos años. Desde la perspectiva de la cooperación española, puede aludirse al menos a una triple funcionalidad de la CTR que explicaría la creciente relevancia otorgada a esta modalidad desde 2005, año en el que se registra la primera experiencia de este tipo.

Por un lado, una funcionalidad *doctrinal*, en la medida en que la CTR es una modalidad en clara sintonía con la agenda de renta media que España ha tratado de defender e impulsar en los últimos años. Así, la concepción más integral y menos rígida del sistema de ayuda en la que descansa esta doctrina, que promueve la adopción de roles múltiples y responsabilidades compartidas por parte de los países en desarrollo, encaja plenamente con la lógica que pretende inspirar a los esquemas triangulares de cooperación (Alonso, 2007; Santander, 2011b). Por otro lado, una funcionalidad *estratégica*, desde la consideración de que la CTR puede conformarse como una fórmula de interés a través de la que mantener o profundizar la relación con aquellos países que dejan de ser receptores de la ayuda española y que actúan, a su vez, como proveedores de CSS. Por último, con un carácter todavía incierto y presumible, una funcionalidad *coyuntural*, que se relaciona con el hecho de que en el contexto de crisis económica en el que España se encuentra inserta y los severos recortes realizados en materia de ayuda al desarrollo, la CTR puede verse reforzada, ya que permite movilizar más recursos con un menor coste para la cooperación española, al contar con la participación de un país del Sur que actúa en calidad de oferente.

En este sentido, la segunda de las funcionalidades señaladas parece resultar especialmente relevante en el marco de la CTR española con Chile, un país que desapareció del listado de países prioritarios desde el III Plan Director de la Cooperación Española

(2009-2012), que recibe montos cada vez más reducidos de ayuda española, pero con el que se pretende seguir manteniendo una relación estratégica y política.

Si bien el interés de España y Chile por promover acciones conjuntas de CTR ya se enuncia en la IV Reunión de la Comisión Mixta celebrada en 2000, y se le dedica un apartado específico en la siguiente reunión celebrada por este órgano en 2006, esta voluntad no tendrá una traducción práctica hasta octubre de 2009, cuando ambos países firman un Memorándum de Entendimiento para una asociación sobre CTR. Se trata de un documento que fija dos líneas de trabajo —el apoyo institucional a la AGCI y la realización de acciones conjuntas en terceros países de América Latina y el Caribe— y en el que se decide crear un Fondo Mixto de Cooperación Triangular España-Chile, al que la cooperación española hizo una contribución inicial de un millón de euros. Es en este marco en el que se desarrolló la única experiencia de CTR registrada entre ambos países —aunque en la actualidad están llevándose a cabo una serie de misiones para identificar nuevas opciones de trabajo—, que es analizada en el siguiente apartado.

4.2. LA EXPERIENCIA ENTRE ESPAÑA, CHILE Y PARAGUAY PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO⁶

El proyecto *Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio a la ciudadanía de Paraguay* es una iniciativa triangular en la que participan la Secretaría de la Función Pública (SFP) paraguaya, la AGCI y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) por parte chilena, y la AECID por parte española. La iniciativa, planteada por la SFP a la AGCI en 2009, pretende fundamentalmente crear un modelo de concurso para regular el acceso a la función pública, elaborar un plan de formación de formadores que permita mejorar la cualificación de los funcionarios y diseñar un Plan de Igualdad, Diversidad e Inclusión.

Pese a encontrarse aún en fase de finalización, varios rasgos pueden ser destacados en relación al desarrollo de esta experiencia.

En primer lugar, atendiendo al reparto de roles entre los socios implicados, cabe decir que Chile ha asumido la mayor parte del contenido técnico y también la gestión de los fondos asignados al proyecto, mientras que España ha aportado la mayor parte del coste financiero del proyecto, su experiencia como donante aplicada especialmente en la fase de formulación, una aportación técnica complementaria con la chilena y un acompañamiento permanente del proceso. No obstante, la relación entre los tres actores ha evolucionado a lo largo de las diferentes fases: en la gestación fue clave Paraguay, a quien corresponde la concepción inicial del proyecto, aunque el rol de conector entre los tres actores lo desempeñó Chile; en la fase de formulación se aprecia un cierto equilibrio en el papel desempeñado por las partes; mientras que en la ejecución recobra más protagonismo la relación bilateral Chile-Paraguay y España adopta un papel de acompañamiento.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la apropiación alcanzada por el socio receptor, puede decirse que se observa un elevado grado de liderazgo por parte de Paraguay en el desarrollo de la iniciativa. En este sentido, un elemento clave es que su contenido entroncaba plenamente con la planificación estratégica de la SFP y, más en general, con el programa de gobierno que el expresidente Fernando Lugo asumió al llegar al gobierno en agosto de 2008. Adicionalmente, fue la propia SFP la que identificó el modelo chileno de gestión del funcionariado como principal referencia.

En tercer lugar, puede decirse que la iniciativa está contribuyendo a crear capacidades en Paraguay, ya que el propio objetivo del proyecto —que implica iniciar una dinámica de mejora en las capacidades— se ve muy favorecido por las sinergias que se han creado entre los asesores por parte de Chile y el equipo

de la SFP, algo que cabe atribuir tanto al planteamiento del proyecto —concebido como asistencia de medio plazo— como a la buena actitud e idoneidad de los asesores chilenos. Por su parte, Chile ha visto reforzadas sus capacidades como donante en el plano técnico y también en el financiero, por la experiencia que adquiere la AGCI al gestionar los recursos del proyecto. Cabe reseñar también que el hecho de que las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECID en Chile y en Paraguay hayan tenido que coordinarse para la ejecución y el seguimiento de las actividades ha supuesto una interesante oportunidad de trabajo en común dentro de la propia AECID.

En suma, a falta de las correspondientes evaluaciones que eventualmente pudieran llevarse a cabo, parecen detectarse efectos positivos en el marco de esta experiencia que pueden atribuirse a dos factores fundamentales. El primero lo constituyen la actitud y capacidades de los socios implicados, que se ponen de manifiesto en la competencia de la SFP en cuanto a planificación y coordinación del conjunto de proyectos que lleva a cabo con distintos donantes, la actitud y el conocimiento de los asesores chilenos y, por último, la postura flexible y constructiva que han mostrado los tres socios. Estos elementos han sido decisivos para respetar el elevado grado de apropiación de Paraguay, que no se ha visto en cuestión por el hecho de que España y Chile tuvieran un vínculo bilateral previo.

El segundo factor parece ser la naturaleza triangular del esquema, que permite aunar de forma coordinada todas esas capacidades al servicio de un determinado objetivo, conformando una iniciativa factible económicamente que se ajusta a la demanda del socio receptor en un grado muy superior al que sería alcanzable mediante proyectos bilaterales. Ello sin obviar que parece necesario prestar más atención a cuestiones como la planificación de los protocolos de comunicación y seguimiento o los mayores costes de negociación que genera, lo que en principio exige mayores dosis de flexibilidad política que una iniciativa bilateral.

5. CONCLUSIONES

Como se ha visto, Chile se encuentra inmerso desde los años noventa en un proceso avanzado de transición desde un rol exclusivo de país receptor de ayuda a un rol más dual donde, sin prescindir de las aportaciones que la cooperación internacional puede realizar para su propio desarrollo, también pone a disposición de otros países sus propios recursos, capacidades y experiencias.

Una de las consecuencias de este tránsito de Chile hacia un rol más dual en el sistema internacional de cooperación ha sido la necesidad de adaptar progresivamente la AGCI a la doble función —de receptor y oferente— que el desempeño de este rol requiere. A pesar de los avances logrados en este sentido, la AGCI se enfrenta todavía a desafíos que se relacionan fundamentalmente con su capacidad de centralizar la información y reducir la fragmentación de actores presente en la cooperación chilena, así como trascender su perfil administrativo y consolidarse como una entidad con competencias más proactivas, operativas y estratégicas.

En todo caso, y teniendo la transferencia de capacidades y conocimientos como principal instrumento, la cooperación chilena ha concentrado su actividad en el entorno latinoamericano, mostrando una orientación geográfica claramente definida: México, Haití, Bolivia y Paraguay —en este último caso a través de esquemas triangulares— aparecen como los principales receptores de la cooperación chilena en los últimos años. No obstante, desde 2012 se ha situado a Centroamérica y el Caribe como las líneas prioritarias de trabajo de la cooperación chilena. Una cooperación que, por otro lado, ha mostrado un alto componente social, dirigiendo una parte elevada de sus recursos a los ámbitos de superación de la pobreza, protección y modernización social.

Junto a ello, cabe destacar que Chile se ha mostrado como un país especialmente activo en CTR, lo que se traduce en una elevada diversificación de sus socios —tanto receptores como donantes— para la articulación de estos esquemas. Precisamente, la diversidad

de donantes tradicionales con los que Chile está trabajando en materia de CTR (Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Israel, Japón y el PMA), aconsejan a la cooperación española promover y diseñar un trabajo más sólido y estratégico en el despliegue de esta modalidad con Chile, si se pretende desempeñar un rol más relevante en este ámbito. En este sentido, varios son los argumentos que avalarían la pertinencia de fortalecer la CTR española con Chile.

En primer lugar, por el amplio recorrido mostrado como oferente, Chile puede considerarse un actor clásico de la CSS, lo que se ha traducido también en una más intensa actividad en materia de CTR en relación a otros países de la región. Este mayor bagaje confiere a Chile una experiencia y aprendizaje acumulados que pueden hacer menos costoso —en términos de gestión administrativa y técnica— la conformación de esquemas triangulares con este país.

En segundo lugar, ya existe un marco normativo y operativo progresivamente construido entre España y Chile desde el que sustentar el despliegue del trabajo conjunto en materia de CTR. Se trata, específicamente, del Memorándum de Entendimiento firmado por ambos países en 2009 que, a su vez, impulsó la constitución de un Fondo Mixto de Cooperación Triangular financiado de manera conjunta, aunque no paritaria.

En tercer lugar, el favorable entorno disponible en términos normativos y operativos se ve acompañado de la existencia de una experiencia práctica entre ambos países que parece arrojar resultados positivos. A falta de la finalización y correspondiente evaluación del proyecto desarrollado, la iniciativa impulsada desde 2009 entre España, Chile y Paraguay en materia de fortalecimiento de la función pública parece recibir una buena valoración por parte de las diversas partes implicadas, lo que puede contribuir a generar un clima de confianza y estímulo para el desarrollo futuro de acciones triangulares.

En cuarto lugar, existe una alta coincidencia estratégica de tipo geográfico entre ambos países: de los 12 Países de Asociación (PA)

identificados en América Latina por España en su IV Plan Director (2013-2016), 10 son socios de la cooperación chilena. Entre ellos, destacan algunos que son especialmente relevantes para Chile —como Bolivia, Paraguay y, recientemente, los países centroamericanos— en los que España pudiera tener interés en trabajar de manera conjunta.

En quinto lugar, se aprecia también la existencia de ejes temáticos que resultan de especial interés para ambos países. Por una parte, destaca todo lo relativo a la modernización del Estado y el fortalecimiento institucional en terceros países, un ámbito que se enmarca dentro de las orientaciones estratégicas definidas por la cooperación española y en el que Chile ha concentrado una parte importante de su actividad como oferente, haciendo contribuciones especialmente valoradas por los países de su entorno. Por otra parte, lo que se refiere al fortalecimiento institucional de la AGCI que, como se ha señalado, se encuentra en un proceso de transformación para consolidarse en una entidad capaz de asumir los retos propios de una agencia proveedora de cooperación. Además de que este ámbito constituye uno de los dos objetivos —junto con el desarrollo de acciones triangulares en terceros países— definidos en el Memorándum de Entendimiento España-Chile, parece claro que la AECID puede hacer valiosas aportaciones en este sentido. Del mismo modo que los recursos financieros de los que dispone la AECID en la actualidad son especialmente escasos, el conocimiento y experiencia que atesora por su recorrido como agencia donante posee un considerable valor que debiera ser capitalizado.

En definitiva, Chile es un actor relevante dentro de la CSS en América Latina con el que España pretende seguir profundizando sus relaciones políticas y estratégicas, para lo que la CTR, por las razones señaladas, puede erigirse en una fórmula atractiva de trabajo. No obstante, al margen del propio proceso chileno, algunas tendencias presentes en la actualidad en la cooperación española —como su posible reorientación estratégica, la severa constricción

financiera que padece o el eventual cierre de buena parte de sus OTC— arrojan incertidumbre sobre su concreción y evolución futura.

BIBLIOGRAFÍA

- AGCI (2010a): *Balance de Gestión Integral 2006-2010*, Santiago de Chile.
- (2010b): *Estudio de la cooperación horizontal chilena gestionada por AGCI 2010*, Santiago de Chile.
 - (2010c): *Estudio de la cooperación triangular chilena gestionada por AGCI 2010*, Santiago de Chile.
 - (2011a): *Balance de Gestión Integral 2011*, Santiago de Chile.
 - (2011b): *Estudio de la cooperación horizontal chilena gestionada por AGCI 2011*, Santiago de Chile.
 - (2011c): *Estudio de la cooperación triangular chilena gestionada por AGCI 2011*, Santiago de Chile.
- AGCI y PNUD (2012a): *Buenas prácticas en cooperación Sur-Sur triangular de Chile: criterios y metodología de selección de casos*, Santiago de Chile.
- (2012b): *La cooperación triangular en América Latina y Chile; 2006-2010. Tendencias, actores y prioridades*, Santiago de Chile.
 - (2012c): *La cooperación triangular de Chile 1998-2010; características, fondos e instrumentos*, Santiago de Chile.
 - (2012d): *Buenas prácticas en cooperación sur-sur triangular de Chile: análisis de casos*, Santiago de Chile.
- ALONSO, J. A. (dir.) (2007): *Cooperación con Países de Renta Media*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid.
- ALONSO, J. A., AGUIRRE, P. y SANTANDER, G. (2011a): *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés* (Documento de trabajo n° 51), Fundación Carolina, Madrid.
- (2011b): "La cooperación triangular: los donantes tradicionales ante la cooperación Sur-Sur", *ICEI Paper*, n° 19, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- CAD-OCDE (2005): *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda*, II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, París.
- (2011): *Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz*, IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Busan.
- GOBIERNO DE CHILE (2010): *Programa de Gobierno 2010-2014*, Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ, I. (2010): "La cooperación internacional en Chile", en FRERES, C. (dir.).
- MARTÍNEZ, I. y ANGULO, O. (2011): *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación* (Documento de trabajo n° 46), Fundación Carolina, Madrid, pp. 94-112.
- SÁNCHEZ, G. y SAUTERÓN, C. (2011): *Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile. El caso del Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile*, Instituto Mora-Task, Team on South-South Cooperation, México.

- SANTANDER, G. (2011a): "Chile: explorando nuevos roles", en SANTANDER, G. (coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Estudios e informes, ICEI n° 6, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- (2011b): "La cooperación Sur-Sur y triangular: nuevas modalidades en un mundo en cambio", *Revista Economistas*, n° 129, Madrid.
- SEGIB (2011): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid.
- (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid.

NOTAS

1. El autor quiere agradecer especialmente las aportaciones de Juan Carlos Aguirre y Jorge Daccarett, por parte de la AGCI, y de José Luis Cabezas y Daniel Castillo, por parte de la AECID, que ofrecieron su visión a través de sendas entrevistas, así como a Lourdes Suárez por su apoyo e interlocución permanentes.
2. Este epígrafe es una revisión de lo recogido en G. Santander (2011a).
3. Este epígrafe es una actualización de lo recogido en G. Santander (2011a).
4. Según el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, publicada en el Diario Oficial el 19 de junio de 1990.
5. Si este análisis se extiende para el periodo 1998-2010, el orden de principales de países fuente por volumen de recursos aportados sería Japón, Suecia y Alemania (AGCI y PNUD, 2012c).
6. Este epígrafe es una síntesis actualizada de lo recogido en el capítulo dedicado a esta experiencia en J. A. Alonso, P. Aguirre y G. Santander (2011a y 2011b), donde puede encontrarse un análisis más detallado de la cuestión. En la medida en que se trata de un trabajo conjunto, el autor reconoce y agradece la inestimable contribución de los otros dos coautores al resultado final de este capítulo.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA: HECHOS Y DESAFÍOS

FERNANDO NIVIA

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la cooperación Sur-Sur (CSS) cuenta con un importante dinamismo y relevancia, al punto de que la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo y los recientes consensos internacionales intentan integrarla en la agenda. Tal es el caso de la Declaración de Busan (2011), el Programa de Acción de Accra (2008) que refuerza la Declaración de París (2005), o bien el Consenso de Monterrey (2002) en donde se establecen mandatos y se reconoce el potencial de la CSS y triangular. Desde 1990 y hasta la fecha, son cada vez más intensas las vías de interacción Sur-Sur como el comercio, la inversión y la ayuda, lo que representa una mayor participación de estos países en la economía global (OECD, 2010).

Colombia, por su parte, en las relaciones internacionales del siglo XXI, ha empezado a construir una nueva mirada, especialmente con el actual gobierno de Juan Manuel Santos, con un claro y renovado giro en su política exterior orientada particularmente hacia América Latina y el Caribe, que lo posiciona como un actor internacional relevante (Ramírez, 2011).

Recientemente, en el país se recompusieron las relaciones diplomáticas con los países vecinos, se logró el nombramiento en la secretaría general de UNASUR en 2011, se consiguió ocupar la silla rotativa de la región en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo 2011-2012 e, incluso, el país oficializó su intención de ser miembro de la OCDE. En materia de CSS, Colombia ha logrado un reciente protagonismo y liderazgo regional y mundial en los debates sobre este tema, especialmente aquellos relativos a la eficacia de la ayuda (Sanín, 2010). Su liderazgo en el Equipo de Tarea de la CSS, la promoción del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, la realización del Evento de Alto Nivel de Bogotá sobre CSS y desarrollo de capacidades en 2010, el impulso al Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur (TT-SSC) en el IV Foro sobre Eficacia de la Ayuda en Busan de 2011 y la realización del I Diálogo de CSS entre Colombia y los miembros del CIVETS+¹ en 2012 son una clara evidencia de ello. En este sentido, el presente capítulo brinda un breve repaso por la historia reciente de la CSS en Colombia y su protagonismo cada vez mayor en el debate de la misma. La segunda parte detalla el actual perfil colombiano como actor y socio de CSS, considerando sus principales actuaciones a nivel bilateral y regional, además de sus buenas prácticas y de los recursos orientados para la CSS colombiana. Más adelante, examina la visión y reciente experiencia del país en materia de CTR, principalmente, con donantes tradicionales. Finalmente, se sugieren algunas consideraciones en aras de fortalecer la CSS en un escenario de crisis financiera internacional, en donde España puede convertirse en un socio de trabajo con Colombia

2. ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD COLOMBIANA EN COOPERACIÓN SUR-SUR

En el caso de Colombia, el origen de sus acciones de CSS lo identifica Sanín (2010) en la suscripción del I Convenio de Cooperación con Brasil en 1958, y la posterior creación en Colombia de un área

de trabajo de CTPD en 1974, no siendo sino hasta 1982 cuando se creó el Fondo de Cooperación Técnica para Centroamérica y el Caribe como mecanismo de respaldo financiero.

Hasta entonces, las acciones bilaterales fuera de la región andina habían sido mínimas y solo hasta los noventa empiezan a dinamizarse las acciones de CTPD en Colombia, siendo Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela los primeros países con quienes se negociaron estas acciones (Guaquetá, 1995).

En los años noventa Naciones Unidas reconoció a Colombia, junto a otros países del Sur, como *país pivote*, clasificación que lo colocaba como país en capacidad para replicar sus experiencias resultantes de la cooperación tradicional. En esos años, Colombia publicó su Catálogo de Capacidades y Experiencias de CSS, para promover y facilitar el intercambio de cooperación. El catálogo contó con 221 experiencias exitosas en 20 sectores dando inicio a ejercicios posteriores que han intentado definir de mejor manera el perfil colombiano como oferente de CSS (Uribe, 2006).

En este contexto, se creó el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) mediante la Ley 318 de 1996 y luego en 1997 se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), la cual contaba con una Subdirección de CTPD y financiaba las acciones de CSS con la región de América Latina y el Caribe, principalmente. Años más tarde, con el surgimiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en 2005, se contempló el fortalecimiento de la oferta de cooperación de Colombia y se publicó la tercera edición del Catálogo de Capacidades y Experiencias para la CSS en 2006.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 destaca que la política exterior no se centrará exclusivamente en las relaciones económicas y comerciales, sino que, por el contrario, abarca un espectro mucho más amplio que implica la necesidad, entre otras, de fortalecer y diversificar la cooperación internacional como país

oferente y como país receptor (DNP, 2011: 672). Asimismo, identifica como meta alcanzar los 50 países beneficiados por Colombia a través de la CSS.

Finalmente, en el año 2011 se creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), dotada de una Dirección de Oferta de Cooperación y encargada de coordinar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de CSS y triangular (DAFP, 2011: 8).

Como se evidencia hasta aquí, la CSS ha estado presente durante los últimos años en Colombia con espacios cada vez mayores y un fortalecimiento cada vez más amplio. Su foco de atención se ha concentrado, principalmente, en la cuenca del Caribe y los países de Sudamérica y en sectores diversos donde Colombia ha desarrollado una serie de capacidades que son sujeto de réplica en otros países de la región, abriéndose este mayores espacios y oportunidades como socio de CSS.

3. PERFIL COLOMBIANO DE COOPERACIÓN SUR-SUR

Cada vez existe mayor información sobre la CSS en América Latina en comparación con años anteriores. No obstante, aún persisten evidentes desafíos en términos de la información reportada, lo cual dificulta realizar una aproximación aún más certera respecto a esta. Desde 2006 la SEGIB publica el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* que ofrece un marco de referencia al respecto. Una síntesis de la información sobre Colombia (como oferente y receptor) aparece en la tabla 1.

El país cuenta con programas bilaterales de CSS en el marco de los cuales realiza proyectos de intercambio y asistencia técnica con otros países de la región. Estos se acuerdan a través de comisiones mixtas, logrando apoyar el proceso de diversificación de las relaciones con otros países (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

TABLA 1

PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR IBEROAMERICANA (2006-2011) (UNID.)

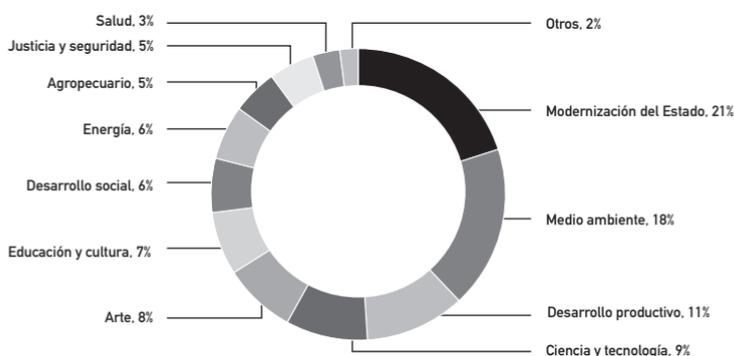
TIPO DE PARTICIPACIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Acciones como oferente	n.d.*	104	79	39	49	47	318
Acciones como receptor	n.d.*	50	54	9	7	6	126
Proyectos como oferente	33	n.d.**	n.d.**	77	22	55	187
Proyectos como receptor	45	n.d.**	n.d.**	38	40	43	166
Total	78	154	133	163	118	151	797

* PARA EL AÑO 2006 NO SE REGISTRAN ACCIONES DE CSS, ÚNICAMENTE RELACIONA PROYECTOS DE CSS.
 ** PARA LOS AÑOS 2008 Y 2009 NO SE TIENEN DATOS DE PROYECTOS. LOS INFORMES RELACIONAN SOLO ACCIONES DE CSS.
 FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DE SEGIB (2007-2012).

En 2007, el país contaba con nueve programas bilaterales, para 2012 se encuentran vigentes 17 programas en América Latina y el Caribe, así como relaciones de cooperación con países en Asia y África en donde los sectores de actuación son diversos, como se evidencia en el gráfico 1.

GRÁFICO 1

SECTORES DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR COLOMBIANA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON DATOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2010).

Adicionalmente, el país inició el fortalecimiento de sus relaciones de CSS más allá de la región latinoamericana. En 2012 se

realizó la primera misión técnica de cooperación colombiana a países del sudeste asiático (Indonesia, Vietnam y Filipinas), logrando identificar áreas potenciales de intercambio de conocimientos. Asimismo, los países del grupo CIVETS+ se reunieron por primera vez en Colombia, estableciendo el grupo *Task Force* para identificar áreas de trabajo y actividades de cooperación conjuntas.

Colombia ha avanzado en la implementación de estrategias regionales de cooperación donde comparte sus mejores prácticas y experiencias involucrando entidades nacionales², gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia (APC-Colombia, 2012b: 52). Las estrategias y mecanismos regionales han sido diseñados para implementarse en diversas fases que incluyen acciones de identificación, planeación, profundización, implementación y seguimiento. En la actualidad, las iniciativas regionales vigentes se detallan en la tabla 2.

Los mecanismos regionales de integración han sido también un escenario propicio para fomentar alianzas estratégicas de CSS mediante proyectos que mejoran las oportunidades de los países socios (APC-Colombia, 2012d: 9). Allí se destacan los avances principalmente en la Alianza Pacífico, el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la SEGIB. En menor medida, Colombia ha sido también un socio en situaciones de emergencia y reconstrucción. Acciones en 2010 en Haití; ayuda financiera, técnica y en especie tras el terremoto en Chile y las inundaciones en Guatemala, además de la ayuda (financiera) en El Salvador, y en Honduras en el año 2011.

Con toda esta experiencia acumulada, la CSS ha sido incluida como uno de los siete desafíos y uno de los objetivos estratégicos de la cooperación en Colombia. El país busca diversificar su agenda de cooperación que por años se concentró, casi exclusivamente, en asuntos de terrorismo y narcotráfico (APC-Colombia, 2012b: 3) y posicionarse como un actor internacional relevante capaz de liderar alianzas horizontales de mutuo beneficio.

TABLA 2

ESTRATEGIAS REGIONALES DE COOPERACIÓN SUR-SUR COLOMBIANAS

ESTRATEGIA	AÑO DE INICIO	PAÍSES RECEPTORES	ÁREAS DE CSS
Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe (I y II fase)	2009 y 2010	24 países de Centroamérica y el Caribe*.	1) Formación técnica y profesional; 2) seguridad alimentaria y nutrición; 3) prevención y atención de desastres; 4) bilingüismo; 5) movilidad académica; 6) cultura y seguridad ciudadana.
Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica	2010	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.	1) Promoción social; 2) gestión de calidad; 3) servicios públicos; 4) gobernabilidad local; 5) seguridad; 6) apoyo a PYMES; 7) biocombustibles.
Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral	2011	Enfoque bilateral: Centroamérica, Jamaica, Ecuador y Uruguay. Enfoque regional: África Occidental, Senegal, Guinea Bissau, Cabo Verde, Ghana, Sierra Leona y Togo.	1) Desarrollo organizacional; 2) lucha contra las drogas; 3) seguridad ciudadana; 4) infancia y adolescencia; 5) seguridad vial; 6) antisequestro y antiextorsión; 7) investigación criminal e inteligencia policial, entre otras.
Estrategia Asia	2012	Filipinas, Indonesia y Vietnam.	1) Cambio climático; 2) innovación agrícola; 3) protección social.
Estrategia África	2013	Kenia, Egipto, Sudáfrica, Ghana, Marruecos, Mozambique y Argelia.	En elaboración.
Estrategia Euroasia	2013	Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Turquía y Ucrania.	En elaboración.

* A PARTIR DEL AÑO 2013 LA ESTRATEGIA SE PRIORIZARÁ EN SEIS PAÍSES Y TRES LÍNEAS DE TRABAJO ÚNICAMENTE. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2011), POLICÍA NACIONAL (2011), PROYECTO MESOAMÉRICA (2011) Y APC-COLOMBIA (2012D).

En este sentido, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 definió las áreas de oferta de cooperación, con las cuales se busca contribuir al desarrollo de capacidades de los países que reciben dicha cooperación. Una síntesis de estas áreas se detalla en la tabla 3.

Si bien el tema de la seguridad continúa siendo importante, porque Colombia ha adquirido un reconocimiento y una experticia de interés para distintos países, se incluyen, también, en la oferta de CSS temas sociales, de buen gobierno, ambientales, entre otros.

TABLA 3

OFERTA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (2012)

ÁREA	SUBÁREA
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Lucha contra el problema mundial de las drogas. - Seguridad ciudadana y convivencia. - Delincuencia organizada y terrorismo.
Promoción y protección social	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la pobreza. - Salud. - Atención integral a la niñez y la adolescencia. - Seguridad alimentaria y nutricional.
Cultura, deporte y recreación	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de la cultura. - Deporte. - Educación.
Fomento al desarrollo productivo	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de MIPYMES. - Promoción del turismo y generación de empresas. - Formación técnica para el trabajo.
Gestión pública y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Gobernabilidad local. - Calidad. - Administración Pública.
Reconciliación	<ul style="list-style-type: none"> - Atención integral a víctimas. - Reintegración, reconciliación y memoria histórica.
Ambiente y desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - Política pública ambiental. - Bosques y biodiversidad.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SEGÚN APC-COLOMBIA (2012B).

Con esta trayectoria, el país ha acumulado experiencias consideradas exitosas, que ha logrado identificar y documentar en sus catálogos y guías de buenas prácticas, ahora retomadas en la oferta de cooperación colombiana citada líneas arriba y que el país se encuentra en proceso de documentar, sistematizar y compartir con los países socios en una nueva guía de buenas prácticas del país en materia de CSS. A 2012 se encuentran disponibles 27 de estas prácticas que cumplen una serie de criterios de evaluación y que vinculan diferentes entidades e instituciones colombianas de diversos sectores³.

Junto a lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) incorpora experiencias adicionales que considera *casos exitosos*. La experiencia sobre derechos de propiedad en comunidades artesanales con Paraguay; el proyecto integrado de

energía ofrecido por Empresas Públicas de Medellín con Costa Rica; el intercambio de experiencias con los guardaparques de Argentina; y el caso de desarrollo del sector de la yuca con Jamaica.

La CSS se financia, principalmente, con los recursos provenientes del FOCAI, que tiene la función de apoyar la cooperación y la asistencia internacional que Colombia realiza con otros países en desarrollo (Acción Social, 2007: 31). Este fondo desde su implementación y hasta el año 2011 tenía un presupuesto anual que no superaba el millón de dólares. No obstante, desde el año 2012 y como consecuencia del nuevo rol que como oferente está asumiendo el país, estos recursos se han incrementado con el objeto de poder dar cumplimiento a las metas de CSS que el país tiene.

Para 2012, la APC-Colombia contó con recursos propios del FOCAI, pero también con recursos de inversión para nuevos proyectos de CSS por valor de 4.127.072 dólares⁴, en total dispuso de 9.565.381 dólares⁵ para la CSS colombiana, una cifra nunca antes registrada en el país para tales fines. Los recursos se destinan para los proyectos y programas en curso, además de nuevas acciones en África, Asia, la triangulación y proyectos estratégicos de frontera, entre otros. La tabla 4 resume el presupuesto de Colombia en materia de CSS para el año 2012.

En síntesis, la visión actual del país se orienta hacia los llamados *proyectos integrales* o *emblemáticos*, en donde se evite la dispersión y se concentren los esfuerzos y recursos del país para realizar su oferta de CSS. Según APC-Colombia (2012c), en la actualidad el país cuenta con 225 proyectos e iniciativas de CSS vigentes en 15 sectores de cooperación. De igual forma, con base en la SEGIB (2012), el perfil de capacidades de Colombia, como país oferente de CSS, se orienta principalmente hacia: gobierno, 30,9 por ciento; cultura, 12,7 por ciento; políticas sociales, 10,9 por ciento; energía, 9,1 por ciento, y otros sectores, 36,4 por ciento.

TABLA 4

PRESUPUESTO COLOMBIANO PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL AÑO 2012

DESCRIPCIÓN	MONTO (DÓLARES)
Programas bilaterales	900.568,3
Asistencia internacional	848.896,4
Estrategia Caribe	594.227,5
Programa Regional con Mesoamérica	1.571.528
África	335.611,3
Estrategia Asia	403.005,3
Triangulación y alianzas de CSS	1.103.565,3
Mecanismos regionales	518.857,9
Gestión del conocimiento	339.661,1
Proyectos estratégicos	1.797.388,2
Otras iniciativas de CSS	1.152.071,3
Total	9.565.381

FUENTE: APC-COLOMBIA (2012E).

Con todo lo anterior, es cada vez más evidente el mayor protagonismo que Colombia está adquiriendo como sujeto activo de la CSS no solo a nivel bilateral, sino también regional. Si bien el país continúa siendo un receptor importante de AOD, es también cada vez mayor su participación en la CSS. Colombia es el cuarto país con mayor participación en proyectos de CSS en calidad de oferente, y resultó ser a la vez el cuarto mayor receptor de CSS en la región, después de Paraguay, Bolivia y El Salvador, según la SEGIB (2012)⁶.

4. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN COLOMBIA

En el país estas primeras asociaciones de triangulación se realizaron hacia la década de los años noventa en Centroamérica, con el entonces Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y

Repatriados (PRODERE), gracias al apoyo de la cooperación italiana y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Guaquetá, 1995).

Asimismo, en los primeros años del nuevo siglo, la entonces ACCI registraba algunas acciones de CTR en donde Colombia desempeñaba un rol, casi siempre, de socio receptor con el apoyo de expertos de terceros países y con la asistencia financiera del Gobierno del Japón, principalmente. Desde entonces el país ha estado involucrado en este tipo de escenarios triangulares. En la tabla 5 se resume la participación de Colombia en CTR tomando en cuenta los datos arrojados por la SEGIB.

TABLA 5

PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR IBEROAMERICANA SEGÚN ROL (2006-2011)

AÑO	PRIMER SOCIO OFERENTE	SOCIO RECEPTOR	TOTAL PARTICIPACIÓN
2006	2	3	5
2007	0	9	9
2008	1	6	7
2009	0	3	3
2010	2 (+3)*	4 (+1)	10
2011	5 (+6)	5 (+40)**	10 (+46)
Total	19	71	90

* SE INCLUYEN LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN TRIANGULAR EN QUE EL PAÍS TUVO PARTICIPACIÓN. A PARTIR DEL AÑO 2010 EL INFORME DE CSS DE SEGIB PERMITE DIFERENCIAR ENTRE LOS PROYECTOS Y LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN TRIANGULAR EN QUE LOS PAÍSES PARTICIPAN.

** EN EL AÑO 2011, COLOMBIA PARTICIPA COMO SOCIO RECEPTOR EN UN NÚMERO SIGNIFICATIVO DE ACCIONES DE COOPERACIÓN TRIANGULAR. EN LA MAYORÍA DE ESTOS CASOS COLOMBIA PARTICIPA JUNTO CON OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN COMO RECEPTORES EN UNA MISMA ACCIÓN DE COOPERACIÓN TRIANGULAR.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS INFORMES DE LA SEGIB (2007-2012).

En años recientes, Colombia ha desarrollado acciones de triangulación con la agencia de cooperación japonesa, con Chile como socio estratégico. Adicionalmente, en una alianza entre el Gobierno de Colombia (Federación Nacional de Cafeteros y APC-Colombia) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se está

implementando la transferencia del modelo desarrollado por el sector cafetero de Colombia en Haití.

En junio de 2012 se firmó con Estados Unidos el acuerdo de CTR que permitirá desarrollar iniciativas de cooperación conjuntas con países de la región (APC-Colombia, 2012e: 16), en tanto que con Australia, Canadá y Alemania, y sus respectivas agencias de cooperación, se realizan acciones de triangulación como apoyo complementario a la oferta de cooperación que realiza el país.

Recientemente, Colombia tuvo un rol protagónico al ser anfitrión en 2012 de la Conferencia Regional sobre Perspectivas de la Cooperación Triangular en Latinoamérica, que contó con la participación de 16 países de la región y organismos internacionales cooperantes, en un nuevo esfuerzo por construir formas con mayor valor agregado para este tipo de cooperación, cada vez más vigente ante la inminente disminución de flujos de cooperación tradicional y la cada vez mayor interacción entre los países en desarrollo.

Una tarea pendiente es la puesta en marcha de procesos y relaciones de asociación triangular Sur-Sur-Sur, modalidad en la que Colombia no registra aún acciones, aunque su intención y su mandato están orientados a convertirse en un socio estratégico con amplia capacidad para compartir sus experiencias con otros países de la región. Su rol, sin duda, se enfoca en convertirse en segundo socio oferente más que ser socio receptor, con el acompañamiento continuo en la triangulación de donantes bilaterales o multilaterales tradicionales.

En síntesis, Colombia ha asumido un liderazgo activo en la región como actor de cooperación, procurando construir estrategias con una mayor articulación con la política exterior y, en menor grado, con actuaciones menos coyunturales (Schönrock *et al.*, 2010), en donde la formulación de dichas estrategias de cooperación, incluso de CSS, dan muestra de avances significativos en la coordinación e implementación de la oferta y la demanda de cooperación en el país.

5. POSIBILIDADES ADICIONALES DE CARA AL FUTURO EN COOPERACIÓN SUR-SUR

Tomando en cuenta que la región ha resultado ser relativamente resistente a la crisis financiera mundial mientras que las principales economías del mundo han soportado importantes restricciones (PNUD, 2011), se hacen evidentes dos hechos. En primer lugar, se esperan cada vez mayores reducciones y una retirada gradual de donantes de AOD en América Latina y, en segundo lugar, bajo ese contexto resulta fundamental abogar por el fortalecimiento de la CSS y CTR.

Actualmente, resulta cuando menos curioso la notable ausencia de la CSS en los ejercicios de programación de la cooperación tradicional. En el caso particular del Marco de Asociación País (MAP) España-Colombia 2011-2014, únicamente se menciona su fomento para el sector de migración y desarrollo, mientras que el documento de estrategia país de la Comisión Europea con Colombia únicamente menciona la CSS cuando se refiere a Colombia como actor de cooperación.

En el caso particular de Colombia, las cifras de la cooperación internacional para el desarrollo no reembolsable, según la APC-Colombia (2012a), muestran que para el año 2011 donantes tradicionales como Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y la propia Unión Europea han disminuido los flujos de ayuda en comparación con el año 2010. Si bien otros socios han mantenido sus niveles de ayuda y un menor número la ha incrementado, en términos generales, este es el panorama reciente.

Aunado a lo anterior, aún se tiene presente el anuncio de la UE de recortar su cooperación bilateral entre 2014-2020 en más de una decena de países de América Latina, donde se incluye a Colombia.

Con España, en particular, destaca que Colombia aún se encuentra entre los 23 Países de Asociación priorizados en el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Igual suerte

tienen algunos países con los que Colombia realiza sus acciones de CSS, en donde resultaría útil sumar esfuerzos de CTR que apunten al fortalecimiento de capacidades nacionales, respetando el enfoque de demanda de la CSS.

TABLA 6

ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO EN COLOMBIA.
COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE (PROGRAMABLE
POR EL GOBIERNO Y NO PROGRAMABLE) (2009-2011) (DÓLARES)

MODALIDAD	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011*
Bilateral	490.553.974	446.764.834	336.753.437
Multilateral	56.310.280	99.416.597	128.241.561
Total	546.864.254	546.181.431	464.994.998

* SE INDICA QUE LOS DATOS DEL AÑO 2011 AÚN SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE VALIDACIÓN POR PARTE DE APC-COLOMBIA CON LAS FUENTES COOPERANTES.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DE APC-COLOMBIA (2012A).

Si bien Colombia no ha sido un país que tradicionalmente haya realizado CTR con España, ambos son socios importantes de cooperación bilateral. España se encuentra entre los principales donantes de AOD en Colombia y este es un de los principales receptores de AOD española en América Latina. Resultaría factible una alianza entre ambos, ya que, por un lado, Colombia está incrementando sus recursos y experiencias en CSS y CTR y, por otro, España está promoviendo nuevas estrategias diferenciadas basadas en modelos horizontales de cooperación a través de instrumentos de CTR previstos en su IV Plan Director.

España, además, ha sido uno de los países que ha desempeñado un importante liderazgo en la doctrina de cooperación con países de renta media, en donde prevé impulsar en la comunidad internacional la necesidad de mantener el apoyo a estos países, además de mejorar las formas de trabajo con estos (AECID, 2012: 40), lo cual resulta particularmente estratégico para países como Colombia.

Asimismo, resultará útil consolidar procesos, ya avanzados, de CTR mediante acuerdos efectivos y ágiles que permitan

materializar aquellas oportunidades y potencialidades que esta cooperación ha hecho evidente, pues además de potenciar la movilización de recursos logra multiplicar el impacto de la CSS. Allí será importante buscar la inclusión de organismos multilaterales y regionales que puedan aportar recursos y aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de los actores involucrados.

Como muestra de lo anterior, los esquemas regionales de integración en América Latina y el Caribe, aun teniendo enfoques distintos, cuentan a la fecha con importantes avances, además de mandatos, en materia de CSS. Por un lado, complementan los recursos financieros, a menudo limitados, de sus países miembros, a la vez que facilitan el diálogo, el aprendizaje, la concertación y el apoyo técnico, además de ofrecer buenas prácticas a través de la transferencia de conocimientos (PNUD, 2011: 9).

Por otra parte, se requiere un mayor esfuerzo en la identificación, diversificación, mapeo y acceso a fuentes de cooperación interesadas en apoyar procesos de CSS. De acuerdo con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2012), si bien la información es limitada, este logró identificar poco más de cien fuentes de CSS de diferentes orígenes y con diferentes especificidades. Los flujos financieros Sur-Sur, como lo destaca Naciones Unidas (2011), han sido decisivos para mitigar algunos de los impactos de la crisis económica, a la vez que se convierten en una contribución adicional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Será cuando menos oportuno que los países receptores vinculen también a otros actores, públicos y privados en el apalancamiento de acciones de CSS y que estos sean reconocidos por los donantes tradicionales como socios estratégicos en la implementación de acciones de cooperación. Gobiernos territoriales, universidades, sector privado, regiones, organizaciones de la sociedad civil cuentan con capacidades para fortalecer procesos de CSS y triangular.

En síntesis, y pese a las dificultades que atraviesan las economías de los reconocidos donantes internacionales, la CSS y la CTR

tienen márgenes de acción aún por explorar y consolidar. Deficiencias aún por subsanar en términos de responsabilidades, información, sistematización y evaluación son algunos de los retos pendientes. No obstante, las experiencias previas, las buenas prácticas y las capacidades adquiridas hacen que esta modalidad de cooperación cobre cada vez mayor fuerza en el actual sistema de cooperación internacional.

6. CONCLUSIONES

Resulta claro que el país ha logrado identificar desde hace algunos años su orientación, sus prioridades y sus intereses en materia de cooperación internacional y de forma más reciente en materia de CSS.

Colombia entiende, por una parte, que la cooperación que recibe es un complemento de los esfuerzos nacionales realizados en materia económica, social, ambiental, etc., y, por otra, que la cooperación que otorga lo posiciona como un actor internacional con un liderazgo cada vez con mayor peso a nivel regional. Busca por tanto una inserción, ahora positiva, del país en los principales escenarios mundiales, destacando los importantes avances económicos y sociales, aunque también los múltiples desafíos que aún lo señalan como el país más desigual de la región.

En la actualidad, el país ha buscado diversificar su agenda a nivel internacional, en donde se hace cada vez más evidente el interés por ampliar el portafolio de socios de cooperación en tanto receptor, aunque también como oferente. El país ha dispuesto una mayor apropiación de recursos específicos que amplían su margen de maniobra en el ámbito de la CSS y busca consolidar su liderazgo en los principales diálogos y foros en la materia, de forma tal que pueda lograr la promoción de sus intereses incluso más allá de América Latina, e incidir en las orientaciones globales en términos

de demanda y oferta de cooperación internacional en su condición de PRM.

El momento es preciso para que Colombia se posicione definitivamente como oferente activo en la región. Que busque generar acciones de mayor impacto orientado hacia el establecimiento de proyectos, pero cada vez más de programas bilaterales y estrategias regionales de mayor alcance que permitan generar verdaderas transformaciones e impacto. Igualmente, que consiga contribuir con aquellos esquemas de CSS a través de los organismos regionales que cuentan ya con marcos institucionales propios y útiles que favorecen y propician la CSS.

Ahora bien, la nueva agencia colombiana de cooperación mantiene el reto de su antecesora en cuanto a coordinar y articular todo un sistema nacional de cooperación internacional, con el propósito de lograr la meta de gestionar en el cuatrienio 2010-2014 la suma de 2.200 millones de dólares. Adicionalmente, hace frente a la tarea de consolidar la oferta nacional de CSS, que por primera vez se hace explícita en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, e intentar superar la barrera geográfica de América Latina y expandirse hacia Asia y África.

Será la misma APC-Colombia la encargada de desarrollar las respectivas capacidades en el nivel nacional y territorial para avanzar en los programas y proyectos de CTR en donde el país aún tiene mucho por avanzar. Se espera que la negociación de nuevos acuerdos de cooperación de esta naturaleza puedan fortalecer esta cooperación en el país. De igual forma, se espera que se pueda avanzar en el establecimiento de relaciones de CTR Sur-Sur-Sur, en donde los esquemas de integración regional pueden facilitar un buen ambiente para el desarrollo de estos escenarios futuros.

Parece innegable, y más en PRM como Colombia, la inminente necesidad de diversificar más y de mejor manera las agenda temática a nivel global, en donde la CSS y triangular tengan mayor margen de maniobra, sin caer en la peligrosa tentación de convertirse en la puerta de salida de los donantes tradicionales. Deberán

identificarse aquellas formas y mecanismos donde todos los actores del desarrollo, del Norte o del Sur, nacionales o regionales, públicos o privados, aporten activamente en el esfuerzo por superar la pobreza y por cumplir los cada vez más cercanos ODM, en un verdadero ejercicio que asegure la coherencia y coordinación de políticas.

La región atraviesa un momento en que los países activos en materia de CSS han realizado importantes esfuerzos por definir su rol y sus alcances como socios de CSS y en donde, sin duda, los mecanismos regionales de integración se podrán convertir en útiles plataformas que favorezcan asociaciones más fuertes para esta cooperación en la región.

En suma, Colombia continúa implementando su CSS en el plano bilateral y multilateral a través de las comisiones mixtas de cooperación. Actualmente cuenta con un mayor número de países socios en el mundo y busca avanzar en la diversificación sectorial y geográfica de su oferta de CSS y CTR. Para cumplir su objetivo, la mayor apuesta en el marco de su política exterior es el amplio respaldo presupuestal con el que ahora cuenta la CSS colombiana; restaría esperar un mayor posicionamiento estratégico y mayores resultados en el corto y mediano plazo, así como la identificación de sus áreas estratégicas y buenas prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

- AECID (2012): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, 21 de diciembre, Madrid.
- APC-COLOMBIA (2012a): *Asistencia Oficial al Desarrollo en Colombia 1998-2011. Datos de la cooperación internacional al desarrollo no reembolsable*, Bogotá.
- (2012b): *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia 2012-2014*, Bogotá.
- (2012c): *La cooperación Sur-Sur para Colombia*, octubre, Bogotá.
- (2012d): *Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur en Colombia*, Bogotá.
- (2012e): *Plan de compras vigencia fiscal 2012*, Bogotá.
- (2012f): "USAID y APC-Colombia firmaron acuerdo de cooperación triangular", *Revista Cooperando*, n° 1, julio, p. 16.
- AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2007): *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.

- AYLLÓN, B. (2011): Texto base de la ponencia "La Unión Europea y la Cooperación Sur-Sur: situación y debate en las instituciones comunitarias". Jornada Conmemorativa en el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas, 19 de diciembre, Madrid.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011): *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todo*, tomo 2, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2011): Decreto 4152 de 2011 (3 de noviembre de 2011).
- GUAQUETA, A. (1995): "La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior", *Revista Colombia Internacional*, n° 30, abril-junio de 1995, pp. 3-15.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2011): *Cooperación Sur-Sur* [<http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south> (consultada el 10/03/12)].
- (2010): *Balance Cooperación Sur-Sur 2009-2010*, Bogotá.
- NNUU (2011): "Estado de la Cooperación Sur-Sur", Informe del Secretario General, Asamblea General (A/66/229), 3 de agosto.
- OECD (2010): *Perspectives on Global Development 2010 Shifting Wealth*, Francia.
- POLICÍA NACIONAL (2011): *Informe de Gestión 2011 Asuntos Internacionales*, Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2011): *Mapeo del apoyo multilateral para la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Hacia enfoques de colaboración*, Panamá.
- PROYECTO MESOAMÉRICA (2011): *Programa Mesoamericano de Biocombustible* [<http://www.proyectomesoamerica.org/> (consultada el 15/05/12)].
- RAMÍREZ, S. (2011): "El giro de la política exterior colombiana", *Revista Nueva Sociedad*, n° 231, enero-febrero, pp. 79-95.
- SANÍN, M. (2010): "Cooperación Sur-Sur en Colombia", en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coord.): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (2012): *Directorio de fuentes de cooperación para financiación de la cooperación Sur-Sur y de la Cooperación Triangular para los países de América Latina y el Caribe*, SP/CL/XXXVIII, O/Di, n° 30-12, octubre, Caracas.
- SCHONROCK, P., BUCHELLI, J. y MEZHER, J. (coords.) (2010): *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2. Colombia*, diciembre, Bogotá.
- SCHULZ, N. (2010): "La tercera ola de actores del desarrollo", *FRIDE Policy Brief*, n° 47, noviembre [<http://fride.org/publicacion/818/1a-tercera-ola-de-actores-del-desarrollo> (consultada el 22/02/12)].
- TT-SSC (2010): *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda 110 historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*, Bogotá.
- (2011): *Hacia una cooperación Sur-Sur y triangular efectiva*, documento de buenas prácticas, octubre.
- URIBE, R. (2006): *Cooperación técnica entre países en desarrollo CTPD*, Centro de Estudios en Cooperación Internacional y Desarrollo, Bogotá.

NOTAS

1. Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica, Azerbaiyán y Kazajistán.
2. En la actualidad, destaca el Ministerio de Defensa como oferente de cooperación con sus similares en la región, en materia de lucha contra el crimen. Destaca también el caso de la Policía Nacional de Colombia.
3. La guía se encuentra disponible en línea en: <http://www.accionsocial.gov.co/BuenasPracticas/>
4. Tasa de cambio utilizada 1US = 1.767 pesos colombianos. Tasa correspondiente a 31 de diciembre de 2012.
5. Ídem.
6. Asimismo, en el marco de la III Reunión Anual de Consultas de la Iniciativa de Cooperación Sur-Sur para el Intercambio de Conocimiento Colombia, además de ser reconocido como el cuarto país del que más se demandan experiencias en el mundo, realizó un aporte de US 1 millón para el fortalecimiento del Fondo de CSS liderado por el Banco Mundial.

Adentrarse en la experiencia cubana en CSS invita al conocimiento de sus raíces revolucionarias y antiimperialistas, sus principios, su conexión con los países del Sur —especialmente con los del continente africano—, su particular visión sobre la cooperación internacional y sus estrategias para el desarrollo de capacidades propias, en un contexto donde la crisis económica es una constante. El presente capítulo abordará estas y otras cuestiones que permitan al lector comprender y valorar la trayectoria de 50 años de CSS de Cuba.

1. SINOPSIS HISTÓRICA

CUBA FUE LA ÚLTIMA COLONIA DE ESPAÑA EN AMÉRICA LATINA Y HOY ES EL PRIMER PAÍS SOCIALISTA DE ESTE HEMISFERIO. PARA CUMPLIR ESTE SINGULAR DESTINO NUESTRA PATRIA HUBO DE SALVAR OBSTÁCULOS QUE EN UN TIEMPO PARECIERON INVENCIBLES.

Castro (1975)

La isla de Cuba fue, desde los inicios de la colonia española, un centro de explotación de diversas actividades económicas, tales como el oro, el cobre, el cuero, el azúcar y la producción naval. En

su mayoría con mano de obra esclava proveniente del continente africano. En 1840 esta representaba el 77 por ciento de la fuerza de trabajo de las plantaciones azucareras cubanas (Hamed, 2012). Durante el periodo colonial la lucha se centró en dos objetivos: el primero, la abolición de la esclavitud, que la llevó a la guerra de los Diez Años (1868-1878); el segundo, la independencia.

En 1898 Cuba consigue la independencia formal de España, pero esta sería incompleta. Estados Unidos ocupó la isla hasta 1903 y retiró sus tropas a cambio de un tratado que le facilitara la intervención en los asuntos internos de la isla y la retención de Guantánamo para la instalación de una base militar. Tales derechos fueron, entre otros, de tipo comercial, contenidos en la *Enmienda Platt*—que posteriormente formó parte de la Constitución de Cuba—, convirtiéndose en un protectorado de Estados Unidos (Boersner, 1996). A partir de estos acontecimientos, la intervención militar fue recurrente y el control comercial casi absoluto. La alternancia entre presidentes sin autonomía e incapaces de establecer políticas a favor de la mayoría de la población y, otros, a favor del imperialismo norteamericano, prepararon el terreno para la insurrección.

El 26 de julio de 1953 un grupo de revolucionarios, encabezado por Fidel Castro, tomaron el cuartel Moncada. La acción no culminó con éxito. Castro, tras años de prisión y exilio, más adelante formó el ejército rebelde —con la participación del *Che* Guevara, Camilo Cienfuegos y su hermano Raúl Castro— que venció a las fuerzas del coronel Fulgencio Batista. El 1 de enero de 1959 se proclamó el triunfo de la Revolución y el Día de la Liberación.

Las tensiones con Estados Unidos y con el resto del mundo, que temía una expansión de la influencia del bloque soviético en el continente americano, ponía cuesta arriba el mantenimiento y consolidación del nuevo gobierno revolucionario. Sin embargo, este avanzó en su ideal de restauración de la soberanía de su territorio y de sus políticas.

Dos ideas básicas serían las claves para iniciar la conducción de la política nacional e internacional de Cuba a partir de 1959: *patria es humanidad* —José Martí— y *ser internacionalista es saldar nuestra deuda con la humanidad* —Fidel Castro—. Ellas guiaron la revolución que se mantiene hasta nuestros días (Oramas, 2012). “Desde el triunfo de la Revolución la atención a los problemas sociales tuvo una alta prioridad en las transformaciones ocurridas en Cuba, e incluso desde fechas tempranas, en términos conceptuales, el desarrollo se concibió como la interrelación dialéctica entre lo económico y social, en el entendido de que el simple crecimiento económico, sin equidad y justicia social, no conduciría a etapas superiores de desarrollo” (Felipe y Valdés, 1996: 98).

Inmerso en un convulso contexto, la primera acción de solidaridad que emprendió el gobierno revolucionario fue, en 1960, cuando envió una brigada médica a Chile tras el devastador terremoto. La isla, que comenzaba a sufrir el cerco económico de Estados Unidos, desde el inicio de su proceso revolucionario brindó apoyo a los países del Sur. El siguiente paso, que marca el inicio formal de la CSS cubana, fue el envío a Argelia de un grupo de 55 profesionales de la salud, el 23 de mayo de 1963, cuando el país recién independizado y “abandonado de golpe por casi todo el personal francés médico especializado, solicitó ayuda. Cuba no vaciló en enviar una brigada de salud que prestó de forma gratuita sus servicios” (González, 2008: 31).

La estrategia cubana fue el desarrollo de capacidades propias, en un contexto de austeridad y limitaciones, consecuencias del bloqueo económico y comercial impuesto, desde 1962, por parte de Estados Unidos. Para conseguirlo, la cooperación internacional ha sido fundamental y “ha estado siempre acompañada de la solidaridad y en ningún caso de condicionamientos políticos, tanto para la cooperación recibida como para la prestada” (Álvarez, 2000: 2).

Según Álvarez (2000), en un principio Cuba desarrolló fuertes lazos de cooperación con los países soviéticos, concentrada en la solución de los problemas económicos de la isla y en elevar el

nivel de producción con vistas a la satisfacción de las necesidades de la población cubana. Posteriormente, la cooperación recibida se materializó en asistencia técnica y créditos blandos para la introducción de nuevos procesos de producción y la preparación de fuerza de trabajo cualificada, así como la investigación y la formación de científicos en diversas especialidades. A lo largo de casi 30 años se formaron en los países socialistas más de cien mil especialistas y obreros cualificados en centros docentes de nivel superior. Pero también recibió cooperación de países capitalistas desarrollados y de organismos internacionales, bajo la modalidad de créditos blandos, dirigida principalmente a los sectores salud, educación, desarrollo científico-técnico y agricultura.

Con el apoyo fundamental de los países del bloque soviético, pudo sobrevivir los primeros años, pero esto no fue suficiente. Cuba, consciente de ser un país pequeño, con pocos recursos naturales y sometido a un bloqueo por parte de la principal potencia del mundo, comprendió que la cooperación y la solidaridad con los países del entonces Tercer Mundo era fundamental para la supervivencia de su población y de la revolución.

El país, sin esperar la consolidación de su propio desarrollo y de su proyecto político, comenzó a brindar apoyo a los países del Sur. "Cuba dio sus primeros pasos en la colaboración internacional muy tempranamente, con la llegada de grupos de becarios procedentes de Guinea, Congo, Vietnam, Chile y, posteriormente, Angola, así como con el envío de las primeras brigadas de colaboradores cubanos a Chile, Argelia, Guinea y Tanzania. El momento culminante de esta cooperación se produjo desde mediados de los setenta y hasta inicio de los ochenta. En la casi totalidad de los casos, la ayuda cubana fue gratuita, aunque a partir de 1977, con algunos países de altos ingresos, básicamente petroleros, se desarrolló la cooperación de forma compensada" (PNUD, 2003: 117-118).

Cuba combinó su estrategia de desarrollo nacional con el aprovechamiento de la cooperación internacional recibida y ofreció a los países del Sur sus capacidades en los sectores en los que

había conseguido mayores niveles de desarrollo, a saber, en la salud, en la educación y en deportes. El país ha prestado apoyo a 111 países bajo unos principios que han permanecido inalterados a lo largo de cinco décadas. “Miles de doctores cubanos fueron enviados a países africanos y latinoamericanos, y la ayuda práctica de su cooperación en salud se convirtió en el elemento principal de las relaciones internacionales cubanas” (Fernández, 2010: 44).

2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR CUBANA Y SU VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR

La CSS cubana, en sus 50 años de intercambios con los países del Sur, se ha mantenido fiel al principio del internacionalismo proletario y se ha solidarizado con las causas independentistas en África y con los movimientos revolucionarios de América Latina y Asia. Por sus características ideológicas, ha mantenido mayores intercambios de cooperación técnica y económica con pueblos y gobiernos de corte progresista y de izquierdas; sin embargo, también “ha prestado ayuda a pueblos cuyos gobiernos tienen un signo ideológico diferente a Cuba. Cuba ha priorizado los pueblos” (Oramas, 2012).

Los fundamentos y las directrices de la política exterior cubana, tras el triunfo de la Revolución, se deben en gran medida a la preeminencia de las ideas de Fidel Castro. “Las razones [...] están no solo en su prestigio y habilidades personales, sino en el nivel de legitimidad y apoyo interno que logró, y en la efectividad en alcanzar sus objetivos utilizando el conjunto de instituciones creadas para llevar a cabo la política exterior. Objetivos que, por demás, están estrechamente vinculados al imaginario político de la nación cubana” (Alzugaray, 2011: 61).

Aunque Castro ha sido el ideólogo de la política exterior cubana, la estructura organizativa y la coherencia entre los objetivos y las acciones realizadas le ha permitido al país conseguir

importantes logros en su política exterior. Tal es el caso, como bien lo señala Xalma (2008), de la posición antiimperialista sostenida en diversos foros, sobre todo en Naciones Unidas, donde la diplomacia cubana ha buscado apoyos para la condena del bloqueo norteamericano, consiguiendo en reiteradas ocasiones un amplio respaldo.

La columna vertebral de la política exterior cubana se constituye con el internacionalismo, el antimperialismo, la solidaridad y la unidad entre los países del Sur. "Cuba ha practicado la solidaridad no alineada, tercermundista y antiimperialista en todas sus dimensiones, mediante campañas militares, de cooperación y de denuncia de los abusos cometidos dentro del esquema Norte-Sur" (Xalma, 2008: 94). Los principios y objetivos de la política interna del gobierno revolucionario encuentran una clara correspondencia con los objetivos de política exterior y su actuación en el campo de la cooperación internacional. Concretamente, el principio de igualdad y soberanía de las naciones contiene un importante significado en el escenario político cubano.

Según el Ministerio de Comercio e Inversión Extranjera (MINCEX), sus principios de política exterior son los siguientes:

- Solidaridad con los pueblos en sus esfuerzos por el desarrollo y ante situaciones de desastres que puedan afectarlos.
- Colaboración sin condicionamientos, con respeto irrestricto a la soberanía, leyes nacionales, cultura, religión y autodeterminación de las naciones.
- Rechazo a la utilización de la colaboración como instrumento político de injerencia en los asuntos internos de los Estados.
- Colaboración bajo los criterios de planificación y de eficiencia.
- El personal cubano que participa en las actividades de colaboración debe ser ejemplo de los valores de solidaridad e integridad moral que promueve la Revolución cubana.

2.1. POLÍTICA HACIA ÁFRICA

Según González (2011), el pueblo cubano tiene un deber de compensación con respecto a África por el destacado papel que tuvieron los afrocubanos en las guerras de independencia y en la revolución, así como por su contribución a la generación de riquezas y a la cultura cubana. Cuba es un país donde la influencia africana se entrelaza en todas las manifestaciones culturales que conforman la idiosincrasia de su población. Esta línea de acción exterior está en sintonía con la idea de que "África ha otorgado al mundo mano de obra y recursos naturales, y es necesario que se reconozca esa contribución y se colabore con sus procesos de desarrollo" (Kabunda, 2011).

En las primeras décadas, la cooperación de Cuba estuvo más vinculada a los países cuyos gobiernos compartían una mayor afinidad política; sin embargo, desde finales de los noventa sostuvo una política más amplia y se encontraba expandida por todo el continente africano. "Actualmente, son muy pocos los países africanos que no han recibido en su suelo a cooperantes cubanos o no cuenten con nacionales graduados en Cuba. Incluso la salida del poder de gobiernos africanos en cuyos países existía una colaboración cubana de vieja data no significó el cese de la ayuda, que prosiguió sin sobresaltos [...] o se reanudó tras un periodo de ajustes [...]" (González, 2008: 31). "Cuba, a pesar de todos sus problemas, ha formado a más africanos ingenieros, médicos y profesores que un país como España. [...] Cuando encuentras un africano que habla español, en su mayoría ha sido formado en Cuba" (Kabunda, 2009).

La cooperación cubana en África ha sido practicada y enfocada en el cumplimiento de objetivos concretos, convirtiéndose, en muchos casos, en una alternativa a la cooperación Norte-Sur. Esto explica por qué los países africanos que apuestan por la CSS dan un lugar privilegiado a Cuba como socio. "Los cubanos han prestado su apoyo en las áreas de la salud, la educación y la agricultura;

han venido a trabajar con nosotros y han vivido con nosotros” (Kabunda, 2009).

El deber de compensación y la política de apoyo a los países del Sur es uno de los ejes filosóficos más importantes en la política hacia África. No obstante, como bien señala Moreno (2012), incluir la dimensión espacio-tiempo permite profundizar en el análisis con una perspectiva de relaciones internacionales. Esto es, en primer término, antes de la caída de la Unión Soviética desde el neorrealismo ideológico y, en segundo término, en el periodo posterior desde el institucionalismo periférico.

Para la mencionada autora, el carácter altruista de la cooperación de Cuba va acompañado de la necesidad de garantizar la supervivencia del modelo político-social cubano que se manifiesta de la siguiente manera: en primer lugar, en la estrategia de alianzas internacionales para contrarrestar el poder de Estados Unidos en el sistema internacional. Lo que derivó en, por una parte, el intercambio económico con los países del bloque soviético y, por otra, el apoyo militar a diversos movimientos de liberación nacional en el continente africano y en el impulso de acciones de solidaridad en estos países. En segundo lugar, los resultados políticos obtenidos para frenar el aislacionismo que ha pretendido conseguir el bloqueo norteamericano, y que se han traducido, concretamente, en la concepción que se tiene de Cuba como un país con un modelo político y social diferente al capitalista y no como un país enemigo. En la actualidad las relaciones Cuba-África comienzan a girar en torno a un marco de interacción entre Latinoamérica y África, en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y UNASUR, tomando mayor fuerza el institucionalismo periférico de los países del Sur.

Finalmente, no es posible comprender la naturaleza política de la CSS Cuba-África si se toma el elemento costo-beneficio como la unidad de análisis, porque las ganancias económicas para

Cuba han sido limitadas. "La compensación política de Cuba puede resumirse en las palabras de Pascal Onguemby, embajador de la República del Congo en Cuba y decano del cuerpo diplomático africano acreditado en La Habana: 'El continente aún no posee el desarrollo necesario para poder ayudar a Cuba en sus dificultades, derivadas del inhumano e injusto bloqueo económico impuesto por Estados Unidos, pero le da su amor y su alma, y esto se expresa en el apoyo unánime que le brinda en los organismos internacionales, como signo de gratitud'" (Moreno, 2012: 2).

2.2. POLÍTICA HACIA AMÉRICA LATINA

Es evidente que en los primeros años de la Revolución el apoyo del bloque soviético era el principal sostén para las relaciones exteriores de Cuba pero, tras su desintegración, surge la imperiosa necesidad de construir un nuevo entramado de relaciones con otros aliados diferentes a los tradicionales. Según Xalma (2008), varios son los factores que determinan la creación de un nuevo tejido de relaciones externas: en primer lugar, con el fin del mundo bipolar se manifestó una alineación de una gran cantidad de países a la política de Estados Unidos hacia la isla caribeña; en segundo lugar, la convergencia de valores como el antimperialismo y la solidaridad lleva a Cuba a alinearse con el bloque emergente de la izquierda latinoamericana. En tercer lugar, dado el contexto económico, las nuevas relaciones deberían responder a las necesidades económicas y comerciales de Cuba y; en cuarto lugar, señala la autora que la elección de nuevos socios está condicionada por sus exigencias políticas, ya que el gobierno de Cuba considera una real interferencia en sus asuntos internos las demandas de democratización que hace la Unión Europea, por ejemplo.

La diplomacia cubana supo aprovechar el papel que tuvo como primer país latinoamericano y caribeño en el MNOAL.

Generó vínculos de cooperación y solidaridad con los países africanos y latinoamericanos que, más adelante, le servirían para reestructurar su nuevo mapa de relaciones internacionales.

Durante el inicio del siglo XXI, concretamente a partir de 2001, las relaciones con América Latina han sido particularmente favorables para la Revolución cubana. Alzugaray (2011) explica que el contexto internacional y las relaciones interamericanas propiciaron las condiciones óptimas para el desarrollo de una nueva política exterior cubana. Se refiere a: primero, el evidente abandono del modelo neoliberal y la búsqueda de alternativas de desarrollo autónomo; segundo, la búsqueda de un modelo social que responda a las necesidades de mayor equidad; tercero, la creciente influencia de las fuerzas políticas progresistas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela; cuarto, el interés por generar una nueva estructura regional al margen de las existentes, entre otros.

La suma de los factores analizados por Xalma (2008) y Alzugaray (2011) permiten a Cuba catapultar sus relaciones con sus vecinos latinoamericanos y estrechar vínculos políticos que en otros tiempos conseguían mayor eco en el bloque soviético y en el continente africano. En esta oportunidad la isla cuenta con un respaldo casi unánime en la condena al bloqueo norteamericano y es parte activa y líder en diversas plataformas regionales "postliberales" como la ALBA-TCP, UNASUR y CELAC. Asimismo, por su rol dual como oferente y receptor de CSS, se beneficia de una gran cantidad de programas de CSS con sus socios, especialmente Venezuela, que le permiten aliviar su déficit económico y le ayudan a la dinamización de sus relaciones comerciales. "Cuba tiene hoy su mejor momento en las relaciones con América Latina, tiene relaciones con todos los países latinoamericanos, sin excepción, tiene intercambios fructíferos y está insertada en diversos mecanismos de integración, como el ALBA y CELAC, con una fuerza extraordinaria" (González, 2012).

CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR CUBANA

- **Coherencia:** la correspondencia entre discurso político y acción concreta, entre “lo dicho” y “lo hecho” a lo largo de ese extenso lapso de tiempo.
- **Inmutabilidad** de los principios básicos que han venido rigiendo esa política durante cinco decenios.
- **Adaptabilidad:** capacidad de operar en escenarios y condiciones cambiantes que han afectado al mundo.
- **Énfasis** en evitar el éxodo de cerebros una vez formados los profesionales.
- **Sustentabilidad:** empeño por crear las condiciones que hagan innecesaria la presencia de esa cooperación en el tiempo (*apropiación de los socios*)*.
- “La cooperación ofrecida por Cuba no persigue el lucro, sino que se otorga como expresión de un principio de solidaridad y, en la medida de lo posible, a partir de costos compartidos.”

* LA CURSIVA ES DE LA AUTORA.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN GONZÁLEZ (2011: 182 Y 191) Y PNUD (2003: 117).

3. LA EXPERIENCIA CUBANA EN COOPERACIÓN SUR-SUR

Como se explicó al inicio de este capítulo, Cuba desarrolló, con el apoyo de la cooperación internacional, una serie de capacidades que le han permitido sobrevivir a las dificultades económicas consecuencia del bloqueo. Desde 1961 el gobierno cubano implementó progresivamente una estrategia de desarrollo social en la que “las cuestiones vinculadas al acceso al empleo, así como el derecho a recibir universal y gratuitamente servicios de salud y educación, han sido objetivos centrales de la política revolucionaria” (García y Anay, 2009: 7). Esto permite explicar por qué los principales sectores de actuación de la CSS cubana están relacionados con lo social, a saber, salud, educación y deporte fundamentalmente, aunque también destaca en la

cooperación en ciencia y tecnología. A continuación se presentarán los principales sectores que aborda la CSS cubana y sus programas más relevantes, con especial énfasis en la salud y la educación.

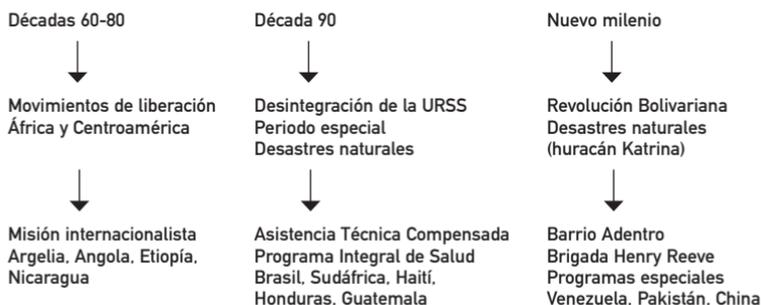
3.1. COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SECTOR SALUD

Cuba ha practicado la solidaridad internacional desde los primeros años del triunfo de la Revolución, pero la evolución de su CSS en este sector está en sintonía con la evolución y el fortalecimiento de su Sistema Nacional de Salud, así como por los diferentes factores externos que determinan el contexto internacional (figura 1). La calidad de sus programas y especialización de su oferta en este campo es el reflejo de los avances conseguidos tras décadas de investigación y de formación de profesionales con espíritu internacionalista; el siguiente testimonio así lo refleja: "Parte de la formación que reciben los estudiantes de Medicina, después del triunfo de la Revolución, es la de prestar asistencia a las personas que viven en zonas alejadas de las ciudades o en las montañas donde el acceso a la medicina no es fácil. Cuando conocimos la necesidad de las personas de tener asistencia médica y tratamiento a sus dolencias, no nos costó comprender la idea del internacionalismo y no nos costó comprender la necesidad de que otros pueblos necesitaran nuestra ayuda. Es por ello que, en 1982, cuando salió uno de los contingentes de médicos para Tanzania, no lo dudé ni por un minuto. Fui a trabajar a la isla de Pemba y ahí solo habíamos seis médicos, todos cubanos" (Pérez, 2009).

Cuba cuenta con un total de 566.365 trabajadores de la salud, tiene una proporción de un médico por cada 151 habitantes y 95,5 enfermeras por cada 10 mil habitantes. Además cuenta con 24 facultades de Medicina, 499 policlínicos universitarios de familia, 217 hospitales, 14.007 consultas médicas, 160 clínicas estomatólogicas y 13 institutos de investigación (Marimón y Martínez, 2011). Todo ello como producto de una política de desarrollo social y de fortalecimiento de capacidades propias.

FIGURA 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR MÉDICA CUBANA



FUENTE: MARIMÓN Y MARTÍNEZ (2010).

Entre los principales programas de CSS que en el sector salud ofrece Cuba, se encuentra el Programa Integral de Salud que surgió como consecuencia del huracán Mitch en Centroamérica y el Caribe. Cuba respondió a la solicitud de ayuda por parte de los gobiernos de los países más afectados (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) con el envío de brigadas con personal de salud para hacer frente a la emergencia, pero optó por dar un apoyo de mayor alcance tras verificar la mala situación de los servicios de salud en la región. De esta manera se creó dicho Plan, que más adelante se convertiría en un programa solicitado por otros países del mundo (García y Anai, 2009).

Las modalidades de cooperación que se emplean en el Plan Integral de Salud son: 1) envío de profesionales de la salud por un periodo máximo de dos años. Estos prestan servicios en zonas rurales o aisladas donde las personas no tienen fácil acceso a los servicios nacionales de salud; 2) contribuye con la formación y la capacitación en las regiones en las que trabaja para garantizar la sostenibilidad del programa; 3) facilita la transferencia de tecnología para la producción de medicamentos y tratamientos de las principales enfermedades que afecten a la zona donde se

ejecuta el programa, y 4) ofrece becas de estudio para formar a profesionales en universidades en Cuba o para crear programas de estudio similares en el país socio.

En esta misma línea se encuentra la Misión Milagro u Operación Milagro, que nace en el marco del Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela (CICCV). Con este convenio de CSS, ambos países desarrollaron el programa Barrio Adentro, en el que Cuba contribuyó al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud en Venezuela, dando prioridad en la atención médica a las personas que no tenían acceso a la sanidad pública en ese país. En el transcurso de los años de trabajo de los profesionales cubanos en el programa Barrio Adentro se identificó un alto porcentaje de la población que padecía de afecciones de la vista. Así, pues, el Gobierno de Cuba propuso al de Venezuela la creación de un programa especial que contara con la tecnología y la experiencia cubana en oftalmología para revertir esa situación.

De esta manera, en 2004, surge la conocida Operación Milagro con el envío de 50 pacientes a Cuba para ser operados de diferentes enfermedades de la vista. Al poco tiempo, con el apoyo de Venezuela, Cuba pudo apoyar a otros países que demandaban los servicios de la Operación Milagro. Diversas acciones triangulares se han realizado con este programa en países como Bolivia, Ecuador, Argentina y Nicaragua.

Con la Operación Milagro se ha mejorado y devuelto la visión a 1.825.274 personas de 33 países. "En Cuba se han operado 175.610 pacientes y 1.649.664 en 60 centros oftalmológicos instalados en 18 países, con 93 puntos quirúrgicos donados por Cuba, con la más alta tecnología, en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, Angola, Mali, Perú, Santa Lucía, San Vicente, Surinam, Guyana y Argentina" (Marimón y Martínez, 2011).

En el ámbito de la CTR, Cuba ha tenido variadas experiencias que incluyen organismos internacionales, ayuntamientos, ONG, gobiernos nacionales, etc., no solo en el espacio latinoamericano

y caribeño, sino en África. Algunas de sus experiencias en el sector salud son las siguientes:

- *Programa de CTR entre Nigeria, Libia y Cuba.* Destinado a generar un Programa de Salud Sur-Sur, en donde Nigeria y Libia aportan los recursos financieros y Cuba el equipo de profesionales de la salud. Este programa tripartito nació en el año 2000 durante la Cumbre del Sur. Varios países africanos han sido incorporados a esta CTR como socios receptores, entre ellos, Burkina Faso, Chad, Gambia, Mali, Níger y Sierra Leona. Por aterrizar en alguno de esos casos, en Burkina Faso, Cuba lleva su cooperación médica a través de la acción en mancomunidad del Programa de Salud Sur-Sur y dispone de 2 brigadas médicas en 12 distritos sanitarios. En la mayoría de los casos, dichas poblaciones reciben por primera vez atención médica por parte de un especialista de la medicina, pues antes eran atendidos por enfermeros locales (Embajada Cubana en Burkina Faso, s/f). Adicionalmente, trabaja en la formación de promotores de la salud y el rescate de la medicina natural tradicional en los distritos sanitarios de Burkina, así como la promoción del Proyecto de Intervención Comunitaria Escuela de Hipertensión Arterial.

- *Programa de CTR entre Brasil, Cuba y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la elaboración de vacunas contra la meningitis.* A mediados de 2006 la OMS alertó sobre la emergencia sanitaria en África e hizo un llamamiento para la producción a bajo coste la de vacuna polisacárida contra la meningitis A y C, con destino a 23 países africanos. El problema fundamental era que la única empresa transnacional que tenía su patente había reducido drásticamente su producción por considerarla poco rentable. Ante dicho llamamiento solo respondieron el Instituto Bio-Manguinhos de Brasil y el Instituto Finlay de Cuba, quienes posteriormente se asociaron para producir la vacuna vax-Men-AC. En esta CTR Cuba produce el principio activo, Brasil el resto del proceso industrial y

la OMS realiza la compra y la distribución en los países africanos. Con esta asociación triangular se han producido más de 19 millones de vacunas contra la meningitis (Cubainformación, 2010).

Cuba ha tenido una estrecha relación con el Sistema de Naciones Unidas en los temas referentes a la salud, ha participado en los cuerpos directivos y asesores de la OPS de la OMS, en comités de asesoría técnica en programas y proyectos de CSS y CTR aportando su experiencia y avances a las demandas de otros países. "La cooperación del Sistema de Naciones Unidas con la república de Cuba nos ha permitido transitar por un largo proceso de intercambios y experiencias, con beneficios mutuos, sujetos a continua renovación y perfeccionamiento" (Hadad, 2011).

• *CTR entre la Asociación Euskadi-Cuba (provincia de Guipúzcoa), Cuba y la provincia de Córdoba (Argentina) para la dotación del Centro Oftalmológico Doctor Ernesto Guevara.* Este proyecto está enmarcado en el programa Operación Milagro de la ALBA-TCP y tiene como objetivo fundamental atender las enfermedades de la vista de la población sin recursos en Argentina. "Este proyecto es un ejemplo de solidaridad entre los pueblos a través de la CTR, en donde un país del Norte aporta los fondos [25.000 euros], un país del Sur que desarrolla el programa y otro del Sur que se beneficia. Pensamos [...] que la CTR va a jugar un papel fundamental en el mundo en los próximos años y que refuerza las potencialidades y protagonismo de los países del Sur en su propio desarrollo, sin tutelajes ni visiones colonialistas" (Sáenz de Ugarte, 2012).

3.2. COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Otro de los logros que Cuba ha alcanzado desde el triunfo de la Revolución en 1959 es conseguir liberar a su población del analfabetismo. El 26 de septiembre de 1960 Fidel Castro declaró ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que se disponía a erradicar el analfabetismo en la isla en un año. Y así lo hizo.

Por las características de este capítulo y el espacio del que se dispone para mostrar al lector todo lo relacionado con los 50 años de la CSS cubana, no es posible detallar todo lo concerniente al proceso de alfabetización de las tropas rebeldes de la Revolución, el campesinado y las grandes masas obreras. Solo concretar que el proceso se inició en 1960 con una visión centrada en el humanismo que pretendía formar a hombres y mujeres conscientes de su lugar en el mundo y más cercanos a la cultura y a la revolución. Sorteó múltiples dificultades, entre ellas, la invasión de playa Girón el 15 de abril de 1961, dos días antes del inicio del entrenamiento de los brigadistas alfabetizadores en el campamento de Varadero. Muy a pesar de ello, el proceso continuó sin dilaciones y el 22 de diciembre de 1961 Cuba se declara libre de analfabetismo. Para la fecha contaba solo con un 3,9 por ciento de analfabetismo (personas de muy avanzada edad e inmigrantes de Haití o Jamaica que no sabían español), lo que representaba el índice más bajo de América Latina (Gómez, 2009).

Este resulta el antecedente fundamental del programa "Yo sí puedo", creado en 2001 por la profesora cubana Leonela Inés Relys Díaz, que facilita a las personas iletradas aprender a leer y escribir en un periodo de 65 días. Es un programa diseñado especialmente para apoyar la CSS cubana que aplica diversos métodos de enseñanza, como la radio y la televisión, y que se adapta a los diversos contextos, empleando ejemplos de la vida cotidiana, la historia y la cultura de cada país.

La CSS en este sector se canaliza a través del Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC) dependiente del Ministerio de Educación de Cuba, y "brinda cooperación en este método a más de 28 países de América Latina, África, Asia, Europa y Oceanía. Este esfuerzo ha permitido alfabetizar a cerca de cinco millones de personas en el mundo. Además, la UNESCO le otorgó al IPLAC el Premio Rey Saijong por su labor alfabetizadora" (Sanin, 2012: 36). Los costos de la implementación de este programa responden a una modalidad de costos compartidos en donde Cuba aporta los materiales metodológicos y el equipo profesional y el socio cubre los gastos de traslado

y manutención que se deriven de la actividad de dichos profesionales en su país. "Cuba renunció al cobro de los derechos del método y coopera con cualquier país o localidad del mundo interesado en aplicarlo" (González, 2011: 189).

Este programa ha tenido particular acogida en Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez en el marco del CICCIV. El programa fue denominado Misión Robinson y ha sido implementado en cuatro etapas (cuadro 2).

CUADRO 2

ETAPAS DE LA MISIÓN ROBINSON DE VENEZUELA CON LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA 'YO SÍ PUEDO' DE CUBA

- Robinson 1 - "Yo sí puedo": se alfabetiza a los venezolanos que aún no sepan leer y escribir. El método consiste en la asociación de los números y las letras, bajo el supuesto de que el adulto analfabeto conoce intuitivamente los números naturales, esto es, cada letra se relaciona con un número de acuerdo con un estudio previo de mayor utilización de los fonemas. Esta relación se presenta en una cartilla donde se establece un proceso de asociación de lo conocido (los números) a lo desconocido (las letras).
- Robinson 2 - "Batalla por el sexto grado": nace el 15 de septiembre de 2003 con el fin de garantizar la prosecución al sexto grado de la primaria, tanto de los egresados de Robinson 1 como de todas aquellas personas que por algún motivo abandonaron en sus estudios de educación formal. Esta fase de la misión se encuentra apoyada en el método "Yo, sí puedo".
- Robinson 3 - "Círculos de trabajo y estudio": surge en septiembre de 2006 con la finalidad de difundir y establecer el hábito de la lectura para el reforzamiento y actualización de temas políticos, económicos, sociales y culturales de interés nacional. Aquí participan los egresados de Robinson I-II y está abierto a cualquier otra persona que lo necesite.
- Robinson Productivo: tiene como propósito expandir el horizonte de crecimiento y oportunidades de beneficiarios del programa. Consiste en la inclusión del componente socioproductivo a la formación académica impartida en los

ambientes de aprendizaje, como mecanismo que contribuye al mejoramiento y bienestar socioeconómico del colectivo, en pro del desarrollo del nuevo modelo económico socialista del país.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA INFORMACIÓN APORTADA POR LA FUNDACIÓN SAMUEL ROBINSON. DISPONIBLE EN: [HTTP://WWW.MISIONROBINSON.ME.GOB.VE](http://www.misionrobinson.me.gob.ve)

Por otra parte, Cuba contempla, dentro de su oferta de CSS, los siguientes programas en el ámbito educativo: 1) Programa de capacitación y entrenamiento de maestros, 2) Programa de atención a niños con necesidades especiales, 3) Programa para abatir el rezago escolar, y 4) Programa de enseñanza del español como lengua extranjera.

También ha creado una infraestructura académica que le permite ampliar esa oferta de cooperación. Más en concreto, cuenta, por un lado, con la Escuela Latinoamericana de Medicina, que se constituye con el brazo académico del Programa Integral de Salud de Cuba, para formar a médicos gratuitamente. Actualmente acoge a estudiantes de 116 países de América Latina, el Caribe, Estados Unidos, África, Asia y Oceanía. En su mayoría son jóvenes de los estratos más humildes de sus sociedades. Por otro lado, tiene la Escuela Internacional del Educación Física y Deporte, creada en el año 2000 para formar profesionales capaces de transformar la educación física y el deporte en sus países. Un total de 1.986 jóvenes de 80 países de Asia, África, América Latina y el Caribe han obtenido títulos de licenciatura en esta casa de estudios.

4. LA COOPERACIÓN CUBANA EN CIFRAS

La tabla 1 pretende mostrar una relación de las acciones y proyectos de CSS en los que interviene Cuba, tanto como socio oferente como receptor. Los datos han sido tomados del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* que anualmente elabora la SEGIB.

TABLA 1

RELACIÓN DE ACCIONES Y PROYECTOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR CUBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2007-2011)

CUBA	2007		2008		2009		2010		2011	
	Acc.	Proy.								
Oferente	639	s/d	523	s/d	33	205	43	139	28	53
Receptor	53	s/d	62	s/d	16	145	6	24	8	29
Nº países (rol oferente)	15	s/d	18	s/d	4	18	15	18	18	14
Nº países (rol receptor)	7	s/d	7	s/d	3	6	3	4	3	3

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA DE LA SEGIB (2008-2012).

Los datos dependen de diversas variables, por ejemplo, la información que reporta Cuba cada año, el sistema que se emplea en el país para la contabilización de los datos y la metodología de sistematización que, año tras año, la SEGIB ha ido perfeccionando en su informe. Debido a esto los datos de los que disponemos todavía no reflejan la totalidad de las actuaciones de Cuba, no obstante, son de gran utilidad para el análisis del mapa de su CSS. En este sentido, se observa el carácter dinámico y creciente de la oferta cubana, así como su amplia presencia en la región. Cuba, como se señaló en epígrafes anteriores, tiene presencia en todos los países de América Latina y en la mayoría de los países del Caribe. Siendo una constante la oferta y la recepción de proyectos con Venezuela (por el CICCIV). Otro elemento que se observa en la tabla es que el número de acciones y proyectos de CSS en su rol de oferente es mucho mayor que en el de receptor.

5. CUBA Y LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

Cuba no participa en las reuniones del Foro de Alto Nivel Sobre la Eficacia de la Ayuda, no ha suscrito la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda ni forma parte de los grupos de trabajo que

se han formado en torno a esta agenda. A saber Grupo de Trabajo para la Eficacia de la Ayuda de la OCDE (WP- EFF), Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur (TT-SSC), Grupo de Tarea sobre División del Trabajo y Complementariedad (TT-DoL) e Iniciativa Internacional sobre Transparencia de la Ayuda (IATI).

La isla mantiene una particular visión sobre la cooperación internacional y, pese a ser un país receptor de AOD, en su práctica como oferente de CSS ha conseguido consolidar un modelo propio de cooperación. Todo lo que se ha descrito en este capítulo así lo muestra. No pretende seguir los lineamientos que emanan de la OCDE y opta por continuar su dinámica de horizontalidad con sus socios.

Este modelo de CSS cubano se caracteriza por responder a las demandas de los socios negociando las agendas en condiciones de horizontalidad. Asimismo, prevé la sostenibilidad de los programas y los proyectos, destinando para ello un alto porcentaje de transferencia de conocimientos y formación de personal local para que puedan continuarlos de forma autónoma. Pero, sobre todo, Cuba persigue el fortalecimiento de capacidades y el desarrollo de iniciativas locales posteriores a la intervención de la CSS.

De momento, la práctica de la cooperación cubana, así como su diplomacia, han mostrado una tendencia moderada frente a los foros de la eficacia de la ayuda, no participando de ellos ni aplicando sus directrices. Por ello, trata de mantener su independencia en el campo de la CSS sin prescindir de la cooperación internacional, puesto que no está en condiciones de dejar de ser un país receptor de dicha cooperación.

6. CONCLUSIONES

Cuba ha conseguido marcar una tendencia dentro de la dinámica de la CSS. Ha desarrollado un modelo propio impulsado por el internacionalismo proletario y la solidaridad. Sin divorciar los principios solidarios de la Revolución de los intereses nacionales,

ha vinculado de forma legítima, coherente y estratégica la solidaridad y la política exterior, sobreviviendo así al bloqueo norteamericano.

La CSS cubana ha llegado a casi todos los rincones del planeta y ha pasado por diversas etapas en su evolución, sin embargo, se ha mantenido firme en sus principios a lo largo de estos 50 años otorgando lo que tiene: sus capacidades en el sector social. Por otra parte, un logro fundamental es que ha resuelto la duda que se les plantea a los países del Sur que cooperan con Cuba por poner en peligro sus relaciones con Estados Unidos, demostrando con hechos concretos que "el entrenamiento cubano claramente ayuda a desarrollar capacidades autosuficientes educativas y de salud, y es usualmente un ofrecimiento demasiado bueno para ser rechazado" (Anderson, 2010: 45).

En la actualidad, su cooperación se ve reforzada por el protagonismo que tiene en América Latina y por los lazos que ha logrado construir en el ámbito de las relaciones Sur-Sur. Su participación en esquemas de integración regional y las alianzas con buena parte de los gobiernos del eje progresista latinoamericano le han ayudado a fortalecer su posición en los foros internacionales. A día de hoy la condena al bloqueo es prácticamente unánime en la ONU y la dinamización de sus relaciones comerciales y económicas le permite oxigenar y hacer frente a sus problemas internos.

Cabría la posibilidad en futuros análisis de revisar con mayor profundidad los datos que nos permitan conocer el impacto concreto en la creación de capacidades que sin duda genera la CSS cubana en los países socios.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, E. (2000): "Descentralización y diversificación en la economía cubana: nuevas bases para la cooperación internacional", *XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, Miami [<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/AlvarezGonzalez.PDF> (consultada el 05/05/12)].

- ALZUGARAY, C. (2011): "Los fundamentos de la política exterior cubana: 2001-2011", en ALONSO, J., BAYO, F. y GRATIUS, S. (coords.): *Cuba en tiempos de cambios*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid, pp. 61-98.
- ANDERSON, T. (2010): "Cooperación cubana en salud a Timor Oriental y el Pacífico Sur-Occidental", *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de la ayuda*, The Reality of Aid-ALOP.
- BOERSNER, D. (1996): *Relaciones internacionales de América Latina*, editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- CASTRO, F. (1976): "Del informe al primer congreso del Partido Comunista de Cuba-diciembre de 1975", *Cuadernos Políticos*, n° 7, enero-marzo, editorial Era, México D. F., pp. 79-97 [http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/Informe-Central-I-Congreso-del-PCC.pdf (consultada el 17/11/12)].
- (1975): Discurso pronunciado en el Primer Congreso del Partido Comunista Cubano [http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/discurso-de-fidel-en-el-acto-en-que-le-fueran-entregados-los-compromisos-del-pueblo-en-saludo-al-primer-congreso-del-partido.pdf].
- CENTRO de INFORMACIÓN PARA LA PRENSA (CIPRE): "Cronología de la educación cubana", *La educación cubana una campaña infinita*, Cuba [http://educacioncuba.cip.cu/crono/crono_1959-1970.html (consultada el 17/11/12)].
- CUBAINFORMACIÓN (2010): "Vacunas de Cuba y Brasil salvan miles de vidas en África, pero los medios solo hablan de las de Bill Gates", documental de investigación sobre la cooperación triangular Sur-Sur-Sur [http://youtu.be/omJypIT1tvs (consultada el 10/01/13)].
- EMBAJADA DE CUBA EN BURKINA FASO (s/f): *Programa de Salud Integral en Burkina* [http://www.embacuba.bf/cooperacion_e.html (consultada el 17/01/13)].
- FELIPE, E. y VALDÉS, M. (1996): "La crisis y el ajuste cubano en los noventa: apuntes en torno a lo social", *Perfiles Latinoamericanos*, n° 8, enero-junio, La Habana, pp. 87-114.
- FERNÁNDEZ, R. (ed.) (2010): *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de la ayuda*, ALOP/The Reality of Aid, Colombia [http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/Cooperacion_Sur_Sur.pdf (consultada el 04/01/13)].
- GARCÍA, A. y ANAY, B. (2009): "La política social cubana: derrame hasta otras regiones del mundo", Colección Cuadernos de trabajo sobre el desarrollo, n° 4, *Cuba principal protagonista de la cooperación Sur-Sur*, noviembre, Sodepaz y Editorial Atrapasueños, Madrid, pp. 7-53.
- GÓMEZ, C. (2009): "La alfabetización en Cuba, inicio de un proceso de culturización de las masas populares", *Cuadernos África-América Latina*, n° 46, septiembre, Sodepaz, Madrid.
- GONZÁLEZ, A. (2012): "Palabras de Alejandro González, Embajador de Cuba en España", *XII Encuentro Estatal de Solidaridad con Cuba*, 22-24 junio, Toledo.
- GONZÁLEZ, D. (2011): "Solidaridad, compromiso y deber de retribución: medio siglo de interacción de Cuba con África perfilando el espíritu de la cooperación Sur-Sur", en KABUNDA, M. (coord.): *África y la cooperación con el Sur desde el Sur*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- (2008): "Impactos de África en Cuba: cincuenta años", *Temas*, n° 56, octubre-diciembre, La Habana, pp. 29-37 [http://www.temas.cult.cu/revistas/56/03%20David.pdf (consultada el 05/05/12)].
- HADAD, J. (2011): "La cooperación Cuba-Organización de las Naciones Unidas en la Salud", *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 37, n° 4, octubre-diciembre, Cuba, pp. 519-526. [http://bvs.sld.cu/revistas/spu/vol_37_04_11/spu16411.htm (consultada el 07/01/13)].

- HAMED, A. (red.) (2012): *Guía del mundo. El mundo visto desde el Sur 2011-2012*, IEPALA, Madrid, pp.163-165.
- KABUNDA, M. (2009): "La Cooperación Sur-Sur", ponencia en el III Encuentro Estatal de Cooperación con Cuba, 6-9 de diciembre, Rivas Vaciamadrid.
- (2011): Presentación del libro *África y la cooperación con el sur desde el Sur*, Fundación Carlos de Amberes y Los Libros de la Catarata, 18 de octubre, Madrid.
- MARIMÓN, N. y MARTÍNEZ, E. (2010): "Evolución de la colaboración médica cubana en 100 años del Ministerio de Salud Pública", *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 36 n° 3, julio-septiembre, Cuba, pp. 254-262 [http://scielo.sld.cu/pdf/rcsp/v36n3/spu10310.pdf (consultada el 17/12/12)].
- (2011): "Experiencia cubana en Cooperación Sur-Sur", *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 37, n°4, octubre-diciembre, Cuba, pp. 380-393 [http://bvs.sld.cu/revistas/spu/vol_37_04_11/spuo441.htm (consultada el 07/11/12)].
- MEJÍAS, Y., DUANY, O. y TOLEDO, A. (2010): "Cuba y la cooperación solidaria en la formación de médicos del mundo", *Educación Médica Superior*, vol. 24, n° 1, Cuba, pp. 76-84 [http://scielo.sld.cu/pdf/ems/v24n1/ems09110.pdf (consultada el 08/11/12)].
- MORENO, A. (2012): "Cuba en África: política exterior cubana", *Boletín de estudios africanos*, Universidad Externado de Colombia, 1 de noviembre, Colombia [http://estudiosafricanos.wordpress.com/2012/11/01/cuba-y-africa-politica-exterior-cubana-en-africa/ (consultada el 08/01/13)].
- ORAMAS, L. (2012): "Cuba, paradigma de la cooperación Sur-Sur", conferencia en Seminario: Crisis internacional y nueva arquitectura de la cooperación, Muagrik-Gabr, Hegoa y Centroamérica por el diálogo, 24 de octubre, Bilbao.
- PÉREZ, I. (2009): Entrevista a Idelina Pérez, médico cubana internacionalista en Tanzania y en Angola, Ciclo de entrevistas audiovisuales "Cuba: Revolución de Solidaridad", Asociación valenciana de amistad con Cuba José Martí, Valencia, [http://www.youtube.com/watch?v=ywsGRWzWQ0 (consultada el 07/01/13)].
- PNUD (2003): "Cuba y la cooperación internacional en ciencia y tecnología", *Investigación sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo Humano en Cuba*, PNUD-Cuba, Cuba [http://www.undp.org.cu/idh%20cuba/cap6.pdf (consultada el 04/06/12)].
- SÁENZ DE UGARTE, P. (2012): *Cooperación triangular: fondos de Guipúzcoa apoyan programa solidario de Cuba en Argentina*, Asociación Euskadi-Cuba-Cubainformación, 16 de febrero, Euskadi [http://www.cubainformacion.tv/index.php/solidaridad/internacionalismo-cubano/41698-cooperacion-triangular-fondos-de-gipuzkoa-apoyan-programa-solidario-de-cuba-en-argentina (consultada el 18/01/13)].
- SANIN, M. C. (2012): "Cuba y la apuesta por la erradicación del analfabetismo: 'Yo sí puedo' en Panamá y Nicaragua", *Sistematizar para aprender. lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular* (Documento de trabajo n° 1), Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento para la Cooperación Sur-Sur.
- XALMA, C. (2008): *Cuba: ¿hacia dónde? Transformación política, económica y social en los noventa. Escenarios de futuro* [2ª edición], editorial Icaria-Antrazyt, Barcelona.

PRESENTACIÓN Y MARCO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ECUADOR

JAVIER SURASKY

1. INTRODUCCIÓN

Ecuador es un país con aproximadamente 14.483.499 habitantes, cuya complejidad política en los últimos años solo es superada por la belleza de su gente: aunque toda generalización es una pintura de la realidad hecha a trazos gruesos, el pueblo ecuatoriano es abierto, amable, predispuesto al trabajo, rico en culturas y saberes.

Su actualidad política solo se comprende si nos remontamos más de una década atrás, recordando que en 1997 el Congreso Nacional destituyó por incapacidad mental a Abdalá Bucaram, quien había sido elegido como presidente de la República un año antes, designando en su reemplazo y de forma interina a quien estaba al frente del órgano legislativo, el doctor Fabián Alarcón, aunque de acuerdo a la ley de acefalía correspondía el ejercicio de la primera magistratura a Rosalía Arteaga, la vicepresidenta de Bucaram, quien ejerció el cargo de mayor responsabilidad institucional de Ecuador por apenas unas horas.

En 1998 se realizó una Asamblea Constituyente y se realizaron elecciones generales de las que resultó electo presidente Jamil Mahuad Witt, quien sería depuesto dos años más tarde en medio

de un caos económico nacional y una masiva movilización de pueblos indígenas. Poco antes, el 9 de enero de 2000, Mahuad Witt había tomado la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana. Su sucesor fue Gustavo Noboa, quien había sido hasta entonces vicepresidente de la nación.

Una nueva ronda electoral en 2003 llevó a la presidencia a Lucio Gutiérrez, que sería destituido por el Congreso en la primera mitad de 2005 como consecuencia de una revuelta popular conocida como la Rebelión de los Forajidos. Le sucedió Alfredo Palacio, quien gobernó hasta que Rafael Correa, actual presidente de Ecuador, asumió el cargo tras vencer en la contienda electoral que tuvo lugar en noviembre de 2006.

En 2007 el gobierno canceló el total de la deuda que tenía el país con el Fondo Monetario Internacional, siguiendo lo hecho por Brasil y Argentina.

Correa tenía un mandato que finalizaba en 2011 pero apenas un año después de su llegada al poder convocó a una Asamblea Constituyente que modificó la Carta Magna ecuatoriana y como consecuencia de la cual se realizó un nuevo llamamiento a elecciones en 2009, en las que el actual presidente volvió a imponerse, por lo que su mandato se extiende hasta el 24 de mayo de 2013.

El 30 de septiembre de 2010 un intento de golpe de Estado contra el gobierno de Rafael Correa fracasó tras 24 horas de confusión.

La llegada de Correa al poder dio por finalizadas las negociaciones que para entonces existían entre ese país y Estados Unidos para la firma de un tratado de libre comercio y significó una apuesta por una mayor inserción en América Latina. Actualmente Ecuador es miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Banco del Sur, CELAC y tiene estatus de miembro asociado a Mercosur.

Particularmente importante ha sido su compromiso con la construcción de UNASUR, cuya sede se encuentra precisamente en la ciudad de Quito.

En cuanto a su inserción internacional, ha sido clasificado por el Banco Mundial dentro del grupo de países de ingreso medio alto debido a su PIB per cápita que, en 2010, alcanzó los 3.850 dólares¹.

Su principal fuente de recursos está en la producción de petróleo —que representa aproximadamente el 40 por ciento de sus exportaciones—, siendo también un importante productor de bananas y cacao.

En los últimos años, Ecuador ha protagonizado un descenso de los porcentajes de su población viviendo por debajo de su línea de pobreza desde el 37,6 por ciento en 2006 hasta el 32,8 por ciento en 2010; tiene una tasa de matriculación primaria por encima del 100 por cien² y un 89 por ciento de la población rural con acceso a fuentes mejoradas de agua potable.

Su tradicional compromiso con la protección del medio ambiente, hoy puesto en debate a partir de algunas iniciativas que darían lugar a prácticas de megaminería en territorio ecuatoriano denunciadas como contaminantes, ha hecho que sea un país cuyas emisiones de dióxido de carbono estuvieran ubicadas en 2008 en 1,9 toneladas métricas per cápita, bastante por debajo de las 2,8 que representan el promedio de América Latina y el Caribe, o de las 5,3 que emiten en conjunto los países de ingreso medio alto³.

El actual proceso de hiperconcentración de la ayuda —que se origina en la confusión entre las agendas del desarrollo y de lucha contra la pobreza que resulta de la nueva arquitectura de la ayuda, en general, y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en particular— se refleja en una caída en la AOD que tiene como destino ese país. Según la OCDE, la misma fue de 231 millones de dólares en 2008, descendiendo a 208 millones de dólares en 2009 y a 153 millones de dólares en 2010. Los principales donantes de AOD a Ecuador en 2009-2010 han sido España, Estados Unidos, la Unión Europea, Alemania y Japón.

Más de un 20 por ciento del total de la AOD recibida por Ecuador en ese periodo fue ayuda humanitaria, tramo prioritario

de la AOD destinada al país, seguido por las ayudas multisectorial y a la producción (entre las tres representan más del 50 por ciento del total recibido por el país)⁴.

La realidad política y económica de Ecuador de hoy lo sitúa como un país que cumple un rol dual en la cooperación internacional para el desarrollo, siendo a la vez receptor de cooperación tradicional y socio oferente de CSS. En este capítulo vamos a centrar nuestra atención en la actividad que realiza el país en ese último espacio.

2. DEL 'SUMAK KAWSAY' (BUEN VIVIR) A LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

La reforma constitucional impulsada por el actual gobierno de Rafael Correa cristalizó en la Constitución del Ecuador aprobada en 2008 por la Asamblea de Montecristi. El texto de la Carta Magna se inscribe dentro de la corriente del llamado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, marcado por la multiculturalidad, una nueva relación con la naturaleza y la preocupación central por el desarrollo de los pueblos. El preámbulo de la actual Constitución de Ecuador afirma:

Nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador.

Reconociendo nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos,

Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia,

Invocando el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad,

Apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad,

Como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo,

Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro,
Decidimos construir

Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*;

Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades;

Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana —sueño de Bolívar y Alfaro—, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y,

En ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente Constitución de la República del Ecuador.

De los nueve títulos en que se organiza el texto encontramos dos, el sexto y el séptimo, que se dedican al Régimen del Desarrollo y al Régimen del Buen Vivir, respectivamente. A ellos se suma la inclusión de un extenso capítulo sobre Derechos del Buen Vivir ubicado en el título segundo referido a Derechos.

El Régimen del Desarrollo es definido en el artículo 275, párrafo primero, como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”.

Una parte central de ese régimen está dada por la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración corresponde, según el artículo 279, a un “sistema nacional descentralizado de planificación participativa” conformado “por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica”.

En el artículo siguiente se nos dice que dicho plan “es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión y la asignación de los recursos públicos”, afirmándose

que su observancia es “de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

El *sumak kawsay* (buen vivir) se construye así como el organizador esencial del proceso de desarrollo que debe estructurarse a partir de la búsqueda de un conjunto de objetivos señalados en el propio texto constitucional, para lo cual se establecen planes de desarrollo. En consecuencia, es conveniente detenernos en el análisis de la idea del *sumak kawsay*.

Partiendo de visiones asociadas a epistemologías divergentes de la actualmente imperante, el *sumak kawsay* se asienta sobre cosmovisiones asociadas al pensamiento de los pueblos indígenas latinoamericanos, basadas en el reconocimiento de la interdependencia recíproca existente entre todo aquello que habita la tierra y entre cada habitante del planeta con la comunidad y con la tierra misma.

Sobre esta idea básica primigenia se construyen nuevos paradigmas de trabajo que se apartan de la acumulación de riqueza como el fin definitivo del ser humano redirigiéndonos hacia el concepto del buen vivir, entendiendo a “la vida como eje y categoría central de la economía” (León, 2009: 63).

De esta forma, el *sumak kawsay* se presenta como un camino siempre inacabado en el que, como medios destinados a lograr el buen vivir, las políticas deben ponerse al servicio de la satisfacción de necesidades tanto individuales como del conjunto, percibidas como indivisibles: “La concepción del buen vivir necesariamente recurre a la idea del ‘nosotros’ porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del ‘yo’ de Occidente” (SENPLADES, 2009: 32).

Los principios esenciales del *sumak kawsay* son los siguientes:

- Relacionalidad: nada existe aislado. El hombre, la sociedad y la naturaleza constituyen punto de convergencia de múltiples relaciones y significados.
- Complementariedad: todo lo que existe, coexiste. Todo tiene su complemento y entre los complementos de un todo ninguno es inferior ni superior.

- Dualidad: todo tiene su par, el par hace a la propia existencia: día y noche, abajo y arriba, hombre y mujer.
- Reciprocidad: principio de equilibrio y armonía por el que damos sabiendo que vamos a recibir.

Para que su realización sea posible —y en mérito de la mencionada interdependencia recíproca— el *sumak kawsay* debe constituirse como un espacio de diálogo entre pensamientos y saberes, oponiéndose así a cualquier idea de desarrollo incapaz de trabajar a partir de las diferencias, por lo que resulta evidente que requiere del reconocimiento de sociedades plurinacionales allí donde existan y de la efectiva implementación de proyectos político-jurídicos que plasmen el respeto a la diversidad.

Lejos de interpretarse como un ejercicio teórico-filosófico, el buen vivir solo existe poniendo en conjunción el pensamiento con la acción transformadora.

En Ecuador el buen vivir aparece ya como protagonista del discurso sobre el desarrollo que propone el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 —“Plan para la revolución ciudadana”—, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en coordinación con los demás ministerios y secretarías de Estado.

En ese documento, el gobierno del Ecuador, crítico con las miradas tradicionales sobre el concepto de desarrollo, afirma que entiende por tal “la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas”, afirmando que el buen vivir requiere que se amplíen las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades con que cuentan los individuos a fin de que pueda lograrse simultáneamente “aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable” (SENPLADES, 2007: 54).

Es también en ese Plan donde se definen una serie de objetivos que serán retomados y ampliados al redactarse el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el 5 de noviembre de 2009 mediante la Resolución CNP-001-2009.

Es interesante notar la diferencia que se refleja entre ambos planes al momento de abordar tópicos relacionados con la cooperación internacional: mientras el primero mantiene una mirada principalmente orientada al rol de Ecuador como receptor de ayuda, el segundo ya plantea la posición del país como oferente de cooperación en esquemas de CSS y triangular.

Esta diferencia no impide importantes líneas de continuidad como se ve en el hecho de que el capítulo séptimo de este segundo Plan de Desarrollo —el primero tras la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi— define los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir tomando como base los presentados en su antecesor. En la tabla 1 se detallan esos objetivos siguiendo su formulación actual.

En el marco del tratamiento del Objetivo 5, se afirma que “el Gobierno Nacional busca insertar estratégica y activamente al Ecuador en el orden económico y político internacional” (SENPLADES; 2009: 243), para afirmar luego que “la política exterior ecuatoriana se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas entre iguales, que faciliten la economía endógena para el buen vivir y la generación de pensamiento propio” (SENPLADES, 2009: 244).

Esta afirmación es una constante en la CSS que realiza Ecuador, como se refleja en las palabras de la actual secretaria técnica de Cooperación Internacional de ese país, Gabriela Rosero, cuando llama a superar la visión que se ha tenido de la cooperación internacional como de “caja de recursos externos” para pasar a poner en valor “el potencial que tiene como herramienta de política exterior clave en el fortalecimiento de los procesos de

integración regional; es el momento de articular una voz del Sur y para el Sur” (Rosero, 2012: 5).

TABLA 1

OBJETIVOS NACIONALES PARA EL BUEN VIVIR DEFINIDOS
POR EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013 DE ECUADOR

Nº DE OBJETIVO	CONTENIDO
1	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
2	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3	Mejorar la calidad de vida de la población.
4	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
5	Garantizar la soberanía y la paz e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
6	Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7	Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
8	Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9	Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10	Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12	Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Para avanzar en esa dirección, se establecieron una serie de *guías de acción política* entre las cuales mencionamos aquí el alineamiento de la cooperación internacional con los objetivos nacionales para el buen vivir, la definición de ámbitos de acción prioritarios para la intervención de la cooperación internacional en Ecuador, la promoción de los tratados de comercio para el desarrollo como instrumentos para incentivar la solidaridad entre países y el impulso activo de la CTR y Sur-Sur (SENPLADES, 2009: 262-263).

Como consecuencia de lo dicho, el concepto de *sumak kawsay* y las definiciones contenidas en el Plan Nacional para el Buen

Vivir 2009-2013 serán una referencia necesaria para comprender la forma, los objetivos y las acciones de la CSS que realiza Ecuador.

3. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN OFRECIDA POR ECUADOR

La participación de Ecuador en la CID no es nueva. A modo de antecedentes normativos e institucionales podemos mencionar el Decreto Ejecutivo nº 1757 del 14 de abril de 1986 por el cual se disponía que la cooperación tanto técnica como económica solicitada por instituciones públicas debían ser puestas a consideración de la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), cuyo Reglamento Orgánico Funcional entraría en vigencia en agosto de 1993 creando una Agencia de Cooperación Externa con responsabilidades en materia de diseño, mantenimiento y administración del Sistema Nacional de Cooperación.

La CONADE dejó de funcionar en 1998, cuando se optó por ubicar el área de la CID bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Un año más tarde se aprobó el primer Reglamento de Cooperación Técnica y Asistencia Económica Internacional del Ecuador, en mérito del cual se establecieron un Consejo Asesor de Cooperación Internacional (CACI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa (AGECE), como entidad adscrita a dicho ministerio.

La AGECE tuvo una breve existencia, ya que en 2000 es sustituida por el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), organismo adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, para cumplir el rol que la misma llevaba adelante.

Paralelamente, en febrero de 2004, el Decreto Ejecutivo nº 1372 establecía la creación de la SENPLADES como organismo técnico responsable de la planificación nacional.

Ya en 2007 —en línea con el nuevo proceso político que se iniciaba en Ecuador— se produjeron tres cambios importantes.

El primero, por el Decreto Ejecutivo n° 699 se creó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), integrado por las instituciones responsables de la rectoría, coordinación, financiamiento y ejecución de las actividades relacionadas con la cooperación internacional, incluyendo al Ministerio de Relaciones Exteriores, los ministerios de Coordinación, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, las fuentes de cooperación internacional bilateral y multilateral, las organizaciones no gubernamentales internacionales, las instituciones sectoriales nacionales, los gobiernos provinciales, municipales y demás actores que se relacionen con recursos de financiamiento externo no reembolsable. Su estructura se ilustra en el gráfico 1.

GRÁFICO 1

EL SISTEMA ECUATORIANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL



FUENTE: SETECO ([HTTP://WWW.SETECI.GOB.EC](http://www.seteci.gob.ec))

En el segundo cambio, la SENPLADES se fusionó —en realidad deberíamos decir *absorbió*— al Consejo Nacional de Modernización del Estado y a la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio.

En el tercer cambio, se disolvió el INECI y se creó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) “como una

entidad pública desconcentrada, por lo tanto con gestión técnica, administrativa y financiera propias, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (Decreto Ejecutivo n° 699, artículo 3).

A partir de su nacimiento, la AGECI asumió el liderazgo a nivel nacional en materia de “la armonización, alineación, y articulación de la cooperación internacional con los objetivos y metas nacionales de desarrollo, plasmados en el instrumento del Sistema Nacional de Planificación, el Plan Nacional del Buen Vivir” (AGECI, 2010).

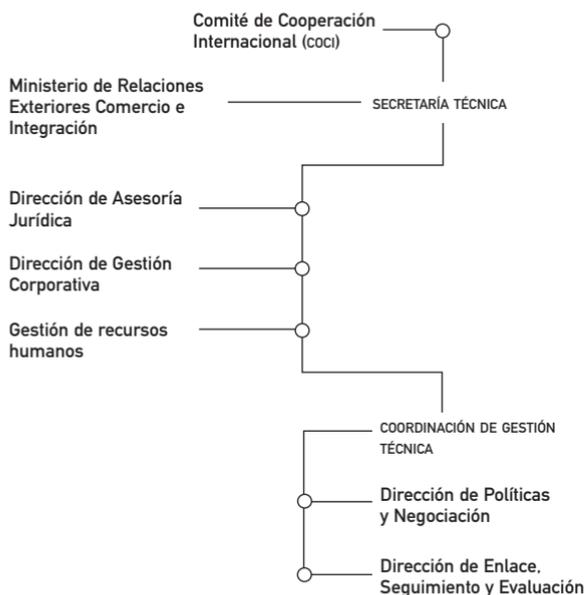
El Decreto Ejecutivo n° 699 creaba también un Consejo Directivo de Cooperación Internacional al que se le otorgaban las funciones de conducir el SECI, aprobar la política de cooperación internacional no reembolsable y las estrategias, planes y documentos que se produjeran en el tema, supervisar la implementación de la política ecuatoriana de cooperación internacional, aprobar las estrategias, planes de trabajo, presupuestos e instrumentos de gestión de la AGECI y velar por la armonización entre la cooperación internacional financiera reembolsable y la no reembolsable.

Sin embargo, el establecimiento de un nuevo esquema para la cooperación ecuatoriana mediante el mencionado Decreto Ejecutivo no significó el final de los cambios en la institucionalidad de la cooperación ecuatoriana: antes de que se cumpliera un año de su entrada en vigor, un nuevo Decreto Ejecutivo (el n° 812) reemplazó al Consejo Directivo de Cooperación Internacional por el llamado Comité de Cooperación Internacional (COCI), integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores e Integración, quien lo presidirá con voto dirimente; el secretario nacional de Planificación y Desarrollo, el ministro coordinador de la Producción, el ministro coordinador de Desarrollo Social, el ministro coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, el ministro coordinador de Seguridad Interna y Externa, el secretario nacional de Planificación y Desarrollo —pudiendo cualquiera de ellos nombrar un delegado o delegada permanente en el COCI para que los

represente—, el representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador y el representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador. A ellos se suma la persona que ejerza la Dirección Ejecutiva de la AGECI, quien actuará como secretario del Consejo Directivo, sin derecho a voto.

GRÁFICO 2

LA SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL ECUADOR



FUENTE: SETECO ([HTTP://WWW.SETECI.GOB.EC](http://www.seteci.gob.ec))

El último cambio de trascendencia en la cooperación ecuatoriana tuvo lugar en julio de 2010 cuando, por decisión del presidente, expuesta en el Decreto Ejecutivo n° 429, la AGECI se convirtió en la actual Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) que, desde julio de 2011, está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, aunque posee gestión técnica, administrativa y financiera propias. Corresponde a la

SETECI implementar “las estrategias generales de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión y el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión”⁵.

Al frente de la SETECI se ubica un Secretario Técnico de Cooperación Internacional, designado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Su organización interna aparece en el gráfico 2.

La SETECI ha sido, en los hechos, una continuadora del trabajo que realizaba la AGECI y ha publicado un elaborado catálogo de cooperación técnica del Ecuador —donde se presentan las capacidades que el país oferta en el marco de la CSS—, informes anuales de la cooperación internacional del Ecuador y una revista propia (*Cooperamos*) de análisis de la CID⁶.

4. UN REPASO POR LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ECUADOR

Si bien la participación de Ecuador en la CID no es nueva, el impulso que ha vivido a partir del año 2007, cuando se convirtió en un actor protagónico de la CSS, justifica que tomemos esa referencia como punto de partida para el trabajo que realizamos en este capítulo.

De hecho, si tomamos el último informe de la CID en Ecuador realizado por el INECI —correspondiente al periodo 2006-2007— encontramos que las referencias a la CSS son pocas y abiertas, integradas en el marco de un cúmulo de información en el que destaca un análisis de la cooperación que recibía el país.

Entre las escasas referencias a la CSS que aparecen en ese informe destacamos la afirmación de que la CSS: “[...] se ha convertido en herramienta esencial para movilizar recursos tanto humanos como económicos desde el Sur y para el Sur, fundado en la convergencia de capacidades, prioridades e intereses [...] Tal es el caso del Ecuador con los países especialmente andinos y sudamericanos. El Ecuador se ha convertido, entonces, en partícipe

de actividades de cooperación y, al mismo tiempo, continúa siendo beneficiario de ayuda” (INECI, 2007: 6).

Esta situación ya es diferente en el *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009*, el primero publicado por la AGECI. En este texto se aprecia cómo crece la consideración de la CSS en el marco general de la CID que recibe y ofrece el país: ya en la “Introducción”, cuando se hace referencia a los avances que tuvieron lugar en la cooperación internacional de Ecuador a partir de la creación de la AGECI, se menciona el avance en la definición y puesta en marcha de una “estrategia de cooperación Sur-Sur ecuatoriana” (AGECI, 2010: 14).

En este informe la CSS aparece específicamente identificada como un modelo particular de CID y se afirma la decisión de avanzar “hacia la construcción de una estrategia que permita transformar el Ecuador de país receptor a país que ofrece cooperación técnica a países amigos, fomentando mecanismos de intercambio compensados y solidarios” como meta estratégica de posicionamiento internacional de Ecuador (AGECI, 2010: 165).

El *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011* lleva ya la firma de la SETECI y muestra claramente el rol destacado que tiene para Ecuador la CSS como parte de la CID.

Tras una apertura en la que se realiza un análisis y toma de posición respecto del actual contexto internacional de crisis sucesivas que da marco al ejercicio de la cooperación internacional y un repaso de las prioridades de la cooperación ecuatoriana como parte de la política exterior que realiza el país, el informe se aboca al tratamiento de la CSS bajo un título sugestivo: *La Cooperación Sur-Sur... porque en realidad nuestro Norte es el Sur*.

Allí se afirma que “la cooperación Sur-Sur plantea una reivindicación política de los países del Sur ante las inequidades estructurales en el orden internacional e implica un cambio radical en la manera de concebir la cooperación” (SETECI, 2011: 65).

Estableciendo un fuerte vínculo entre la CSS y los procesos de integración regional postneoliberales en marcha en la región

latinoamericana, se plantea un claro posicionamiento —incluso desde la teoría de las relaciones internacionales— al sostener que es posible que la cooperación no esté guiada “solamente por intereses económicos, de poder o seguridad, como señalaría una visión realista, sino para adaptarse y tener más fuerza en diferentes ámbitos, económico, social, político, cultural, etc., a nivel internacional” para afirmar poco después que “Ecuador, en su proceso de fortalecer la integración regional, ha promovido la CSS como una de las estrategias para avanzar en el desarrollo armónico y equilibrado de la región” (SETECI, 2011: 66).

En esa misma línea, Carolina Viola (asesora en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador y directora de la revista *Cooperamos*) sostiene que “la CSS se inserta como una denuncia de las asimetrías del poder político y económico internacional, direccionada a generar mayores niveles de cohesión entre los países en desarrollo; contribuyendo a la conformación de bloques regionales y transregionales” (Viola, 2011: 4).

Exponiendo claramente la perspectiva desde la que el país aborda esta forma de cooperación, el informe hace explícitos los principales lineamientos del Ecuador en su CSS:

- a. Promocionar la cooperación Sur-Sur entre países con niveles de desarrollo y visiones similares [...]
- b. Posicionar al Ecuador como país oferente de cooperación técnica [...]
- c. Visibilizar a la CSS como herramienta de integración latinoamericana y para la inserción estratégica en el contexto internacional [...]
- d. Avanzar hacia el reconocimiento de la CSS [...]
- e. Liderar la CSS [...]
- f. Fortalecer la CSS en los espacios de integración regional [...]
- g. Contribuir, a través de soluciones creativas y novedosas, al desarrollo armónico de la región.

(SETECI, 2011: 66-67).

La realización de comisiones mixtas se presenta como el mecanismo a través del cual avanzar en el proceso y se da cuenta de las realizadas con Argentina, Brasil, Chile, El Salvador y México a lo largo del periodo 2010-2011.

El final del trabajo muestra un importante anexo con datos sobre la cooperación internacional recibida por Ecuador, pero no hay referencias a la otorgada por el país en el marco de la CSS ni un tratamiento desagregado de la CSS, sobre la cual encontramos una referencia cuando se presenta la información referida a la cooperación recibida por el país en 2010, teniendo en cuenta la región de origen de la misma. Allí se afirma que "finalmente, la proveniente de Latinoamérica, es decir, la cooperación horizontal Sur-Sur [...] representa el 0,22 por ciento [del total recibido]" (SETECI, 2011: 89).

Tomando datos de las referencias a los países que han otorgado cooperación no reembolsable a Ecuador en 2010 podemos construir, desde nuestra perspectiva de interés, la tabla 2.

TABLA 2

PAÍSES DEL SUR ENTRE LOS PRINCIPALES DONANTES DE COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE A ECUADOR (AÑO 2010)

POSICIÓN DE DONANTE*	PAÍS COOPERANTE	Nº DE PROYECTOS	% DEL TOTAL	MONTO DESEMBOLSADO EN 2010 (USD)	% DEL TOTAL
16	China	4	0,3	4.326.555,63	1,16
26	Panamá	31	2,3	701.254,32	0,19
31	México	23	1,7	404.345,03	0,11
40	Colombia	1	0,1	25.942,00	0,01
43	Brasil	1	0,1	11.243,00	>0,01
45	Chile	2	0,2	s.d.	>0,01
48	Perú	1	0,1	s.d.	>0,01
49	Uruguay	1	0,1	s.d.	>0,01
50	Venezuela	2	0,2	s.d.	>0,01

* SE REFIERE A LA UBICACIÓN DEL PAÍS EN EL LISTADO DE MAYORES DONANTES DE COOPERACIÓN A ECUADOR. FUENTE: ELABORADO SEGÚN SETECI (2011: 91).

Si dejamos la cooperación no reembolsable y nos referimos específicamente a la CSS, el *Informe sobre la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica 2011* nos presenta los datos reflejados en la tabla 3.

TABLA 3
ECUADOR COMO SOCIO RECEPTOR DE COOPERACIÓN
SUR-SUR (AÑO 2011)

SOCIO OFERENTE	Nº DE PROYECTOS	Nº DE ACCIONES
Argentina	9	3
Brasil	10	1
Chile	4	
Colombia		1
Cuba	2	1
Honduras		
El Salvador	1	
México	9	1
Perú	1	[2]*+2
Paraguay	1	1
Uruguay		
Total	37	12

* ENTRE CORCHETES SE INDICA EL NÚMERO DE PROYECTOS Y/O ACCIONES
SEÑALADOS COMO "BIDIRECCIONALES".
FUENTE: ELABORADO SEGÚN SEGIB (2012: 27-28).

Si observamos la situación de Ecuador como incipiente socio oferente de CSS la situación es la que se ilustra en la tabla 4.

El crecimiento de la cooperación ecuatoriana había hecho ya en 2011 que este país, junto a Perú y Uruguay, fuesen considerados "tres países cooperantes que se consolidan con fuerza en la oferta de acciones de esta modalidad de cooperación" (SEGIB, 2011: 31). Un año más tarde, el rol de Ecuador en la CSS es destacado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS de la SEGIB al afirmar que "Uruguay y Ecuador, dos actores que en el ejercicio 2010 ya empezaban a emerger como nuevos oferentes

[...] para el ejercicio 2011 se reafirmaron con la ejecución conjunta de una veintena de proyectos” (SEGIB, 2012: 31).

TABLA 4
ECUADOR COMO SOCIO OFERENTE DE COOPERACIÓN
SUR-SUR (2011)

SOCIO RECEPTOR	Nº DE PROYECTOS	Nº DE ACCIONES
El Salvador	2	1
Paraguay	3	7
Perú	1	[2]*
Rep. Dominicana	1	
Venezuela	3	
Total	10	10

* ENTRE CORCHETES SE INDICA EL NÚMERO DE PROYECTOS Y/O ACCIONES SEÑALADOS COMO “BIDIRECCIONALES”.
FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE SEGIB (2011: 27-28).

Si cambiamos la perspectiva por una sectorial, encontramos que las áreas que más se beneficiaron de la CSS recibida por Ecuador en 2011 fueron la social —especialmente la salud pública— y la productiva —con acento en el sector agropecuario—, cada una de ellas destino del 29,7 por ciento del total recibido.

En cuanto a las áreas de destino de la CSS ofrecida por Ecuador en 2011, hallamos que el apoyo al sector económico representó la mitad de los proyectos realizados, el 80 por ciento de los cuales se dedicaron específicamente a infraestructura y servicios. Un 20 por ciento de los proyectos estuvieron enmarcados en el sector social, el segundo en importancia, y el 30 por ciento restante se dirigió a la genérica categoría de *otros sectores*. Esto implica un cambio importante respecto del año anterior en el que el apoyo a sectores productivos de los países socios recibió el 13,3 por ciento del total, un 6,7 por ciento se destinó al sector social e idéntico porcentaje tuvo como destino el área de infraestructura y servicios; el restante 73,3 por ciento se dividió entre *otros sectores* (SEGIB, 2011 y 2012).

A esta cooperación puede sumarse el aporte en ayuda humanitaria brindada por Ecuador en el último bienio, que estuvo presente en Chile (2010), Colombia (2010), El Salvador (2010 y 2011), Haití (2010), Nicaragua (2011), Panamá (2010) y Venezuela (2010).

Una de las asignaturas aún pendientes para la cooperación ecuatoriana es la CTR, esquema dentro del cual se insertó como primer oferente en el año 2011, en asociación con el Programa Mundial de Alimentos y asistiendo los esfuerzos de Perú en materia de tecnología industrial.

5. ALGUNOS EJES PUNTUALES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR QUE REALIZA ECUADOR

Habiendo recorrido la estructura y posiciones más importantes de Ecuador en el marco de la cooperación internacional en general y de la CSS en particular, antes de poner fin a este capítulo consideramos oportuno realizar un breve repaso de algunos ejes puntuales que merecen formar parte de una presentación de la cooperación que realiza ese país latinoamericano.

El primero de esos ejes se refiere a la participación de Ecuador en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. En mérito a la brevedad comenzamos recordando que este país es, desde 2009, signatario de la Declaración de París y que tras el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra integró el Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur (TT-SSC, por sus siglas en inglés)⁷.

Ecuador participó con una delegación en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda reunido en Busan, Corea del Sur, a finales de 2011, no obstante lo cual ha expresado que no se considera comprometido por la Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo, documento resultante de aquel encuentro que no se sometió a firma, votación o consenso para evitar impactos sobre un de por sí frágil acuerdo.

Esta última decisión aparece como un momento más dentro de una sucesión de hechos y expresiones que muestran el gradual alejamiento del país del proceso de Eficacia de la Ayuda que impulsa la OCDE: no obstante, el trabajo realizado por la SETECI en los años 2010 y 2011 en el seguimiento de los compromisos resultantes de la Declaración de París, el proceso es denunciado hoy como excluyente, injusto y funcional a la continuidad de una CID guiada por los intereses de los donantes: “La CSS ha sido incorporada en la Agenda de la Eficacia como apéndice de la cooperación Norte-Sur [...] No puede haber eficacia si en las dinámicas de cooperación prevalecen los intereses geopolíticos de un reducido número de actores, sobre los intereses y necesidades reales de los países empobrecidos del Sur Global” (SETECI, 2011: 22).

En esa misma línea, la cooperación ecuatoriana parece hoy más atenta al problema de la coherencia de políticas planteado en el marco del actual contexto de crisis. En palabras de Daniela Mora (investigadora de la Unidad de Análisis Político de la Cooperación Internacional de la SETECI), “para responder a una crisis sistémica, se requiere pensar en una especie de coherencia sistémica de respuestas ante la crisis” (Mora, 2012: 9).

Otro de los temas a destacar en el tratamiento de la CSS de Ecuador es el de la cuestión de la denominada *frontera norte* que el país comparte con Colombia.

Por razones asociadas principalmente a las luchas armadas que tienen lugar al interior del territorio colombiano —con su proyección en términos de tráfico de estupefacientes y personas— y a un olvido histórico de la suerte de la región por parte de los gobiernos del Ecuador —lo que derivó en una sobreexplotación de la riqueza en recursos naturales que la misma alberga—, la frontera norte es una zona de atención particular y un espacio propicio para el desarrollo de acciones y programas de CSS.

La creciente atención dada a la frontera norte de Ecuador se refleja en el establecimiento en diciembre de 2010 de la Mesa de

la Frontera Norte como estrategia para promover el diálogo entre el Estado y los actores locales, y la evaluación por resultados de la cooperación que se ejecuta en la región realizada en 2011 como una herramienta de fortalecimiento de la gestión y transparencia de las actuaciones.

Finalmente, como se mencionó y se deja traslucir a partir de cada una de las posiciones que mantiene el país en materia de CID, el eje de la construcción política de la región Latinoamericana y el Caribe es un elemento que no puede obviarse al considerar la acción de la CSS ecuatoriana.

El fuerte compromiso demostrado por su gobierno en la construcción de UNASUR, el ALBA y CELAC —solo por citar tres ejemplos— tiene su continuidad en el discurso y el hacer de la CSS que ofrece Ecuador.

La integración regional sobre bases que vayan más allá de las meramente comerciales es vista como una herramienta de utilización imprescindible para lograr el reposicionamiento global de la región que Ecuador pretende impulsar.

6. CONCLUSIONES

Ecuador es un país que ha atravesado un fuerte giro en su posicionamiento político internacional tras varios años de una realidad interna tumultuosa marcada por las protestas sociales, los levantamientos populares y las caídas de presidentes por la acción popular, con o sin el respaldo explícito del poder legislativo nacional.

Esta realidad se ha reflejado claramente en la posición del país en materia de CID y, especialmente, al analizar su posicionamiento como actor de CSS.

Si bien la llegada del actual presidente al cargo no significó automáticamente un ordenamiento de la institucionalidad de la cooperación ecuatoriana, integrada al área económica, a la de las relaciones exteriores o moviéndose con la independencia que

significa la constitución de una agencia de cooperación, sí podemos observar que la aprobación de dos planes sucesivos de desarrollo nacional, con objetivos que mantienen una continuidad, han otorgado a la cooperación ecuatoriana un grado de coherencia de fondo que no tenía con anterioridad.

A partir de esa base Ecuador ha ganado en protagonismo dentro del campo de la CSS en la región de América Latina y el Caribe, hasta el punto de representar hoy una de las voces destacadas en la materia.

El crecimiento del protagonismo de Ecuador en la CSS regional se visualiza como una posibilidad muy concreta en el corto y mediano plazo, siempre y cuando se respeten dos condiciones básicas: que se mantenga la coherencia de objetivos a lo largo del tiempo y que no se afecte su capacidad de acción en razón de los constantes cambios en su institucionalidad.

El actual marco internacional global signado por crisis sucesivas que se solapan sin resolverse, así como el contexto regional latinoamericano y caribeño, parecen dibujar un escenario propicio para el impulso de las políticas que Ecuador está proponiendo.

Atenta a la versátil realidad internacional, sin por ello carecer de líneas de trabajo y anclajes políticos claros, la calidad técnica de la CSS que ofrece Ecuador, el trabajo de construcción de escenarios prospectivos que realiza la SETECI como parte fundamental de su trabajo y la propia inserción del país en esquemas mayores de CID le otorgan una proyección de crecimiento cuyos límites quedan fuera de la vista.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A., BECKER, J., CARENZO, S., ESTAY, J., FARIA, L., LARA, C., MÍGUEZ, P., RIVERA DE LA ROSA, J., TORTOSA, J. M. y ÚGARTECHE, O. (2009): *La primera crisis global del siglo XXI. Miradas y reflexiones*, CLAES, Montevideo.
- AGECI (2010): *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009*, Quito.

- DE SOUSA SANTOS, B. (2009): *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, Siglo XXI-CLACSO, México-Buenos Aires.
- GUDYNAS, E. y ACOSTA, A. (2011): "El buen vivir o la disolución de la idea del progreso", en ROJAS, M. (coord.): *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México D.F., pp. 103-110.
- INECI (2007): *Cooperación para el Desarrollo. Ecuador 2006-2007*, Quito.
- LEÓN, M. (2009): "Cambiar la economía para cambiar la vida", en ACOSTA, A. y MARTÍNEZ, E. (eds.): *El Buen Vivir: una guía para el desarrollo*, Ediciones Abya-Yala, Quito.
- MORA, D. (2012): "Escenarios políticos para la cooperación internacional", *Revista Cooperamos*, n° 4, abril, SETECI, Quito, pp. 6-9.
- ROSERO, G. (2012): "Una plataforma de discusión política para la cooperación en América Latina", *Revista Cooperamos*, n° 4, abril, SETECI, Quito, p. 5.
- SEGBIB (2011): *Informe sobre la Cooperación Sur- Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid.
- (2012): *Informe sobre la Cooperación Sur- Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid.
- SENPLADES (2007): *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Plan para la Revolución Ciudadana*, Quito.
- (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito.
- SETECI (2011): *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011*, AGECI, Quito.
- VIOLA, C. (2011): "Cooperación Sur-Sur: análisis, gestión y reflexión", *Revista Cooperamos*, n° 1, mayo, SETECI, Quito, p. 4.

NOTAS

1. Medido según el método Atlas, con el valor del dólar a precio corriente.
2. Este indicador muestra el total de personas matriculadas en la educación básica, sin consideración de las edades de los estudiantes, expresada como porcentaje de la población en edad de cursar esa educación. La razón por la que puede ubicarse por encima del 100 por cien está en la inclusión de estudiantes con edades superiores o inferiores a las que corresponderían a quienes cursan la educación básica debida a ingresos tardíos o prematuros a la escuela primaria o a la calidad de repitentes.
3. Todos los datos fueron tomados de la página web del Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/country/ecuador> (consultada el 27/05/12).
4. Página web de la OCDE: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/32/1880650.gif> (consultada el 29/05/12).
5. Página web de la SETECI: http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=162 (consultada el 24/04/12).
6. Todos esos productos están disponibles para su descarga en la página web de la SETECI: <http://www.seteci.gob.ec/> (consultada el 06/07/12).
7. Además de Ecuador integraron ese foro los siguientes países de América Latina y el Caribe: Colombia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana.

MÉXICO, LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR. EL DINAMISMO VUELTO DESAFÍO

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las múltiples transformaciones que la cooperación internacional para el desarrollo ha mostrado en años recientes, destaca el creciente activismo como proveedores de colaboración externa por parte de varios PRM. Como efecto inherente de tal fenómeno se ha generado un particular estímulo por parte de dichos Estados a favor de la CSS y la CTR. Así, los países latinoamericanos han mostrado una particular proactividad a favor de la CSS y de la CTR, detonando innovadores procesos a favor de su ejercicio, reforzando tras ello sus relaciones entre sí en múltiples ámbitos.

En ese contexto, México, desde hace años, se ha dado a la tarea de convertirse en un dinámico promotor de la CSS y triangular cuyo destino se ubica en Latinoamérica y el Caribe. De ahí que, con el propósito de estar en mejor capacidad de ejercer una política de colaboración exterior acorde con estos y otros desafíos, entró en vigor en 2011 una ley dedicada a la cooperación internacional para el desarrollo (LCID). El principal resultado de este ordenamiento jurídico ha sido la conformación, en septiembre de

2011, de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Su tarea fundamental es concertar, coordinar y estimular las acciones de cooperación internacional con las entidades de la Administración Pública Federal. Posicionar a México como un referente regional de CSS y CTR es un mandato destacado para dicha institución.

A ese respecto, y por señalar algunos datos representativos del activo posicionamiento mexicano en los temas que nos competen, según el más reciente Informe Iberoamericano de CSS, en 2011, México ofreció el 13,1 por ciento de los 586 proyectos de CSS realizados en el ámbito latinoamericano y caribeño, erigiéndose como el tercer oferente regional, con 77 proyectos. En materia de CTR, México fue el responsable del 13,5 por ciento del total de los 74 proyectos de CTR en Iberoamérica (configurándose en el segundo lugar regional, con nueve proyectos) (SEGIB, 2012: 8, 27 y 80).

Ahora bien, de manera simultánea a este dinamismo cuantitativo, México enfrenta el desafío de mantener, conducir y mejorar las acciones y resultados de su CSS y triangular, a efecto de que tales manifestaciones de sus vínculos internacionales generen beneficios tangibles tanto en su ámbito de mecanismo complementario de desarrollo como desde su perspectiva de instrumento de política exterior.

Considerando lo anterior, el presente capítulo tiene el propósito de analizar el nuevo andamiaje jurídico-institucional de la CID de México, así como el dinamismo y desafíos propios del ejercicio de la CSS y triangular mexicana, resaltando aquellas posibilidades de triangulación de este país con España.

Para atender tal propósito, después de esta introducción se hace referencia al proceso de puesta en marcha de la LCID. Posteriormente se analiza el actuar mexicano en torno a la CSS para enseguida hacer lo propio con respecto a la CTR, una actividad que registra importante crecimiento en años recientes. Tras ello se revisan los avances y retos que encara la CTR hispano-mexicana. En las conclusiones se señala que México enfrenta el

dilema de que exista correspondencia entre el dinamismo cuantitativo que le confiere a sendas actividades con respecto a la atención a los diversos desafíos innatos a su práctica, en donde destaca el reforzamiento de la institucionalidad de esta actividad, la cual pasa por la aplicación de su reciente ley en la materia.

2. NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO MEXICANA

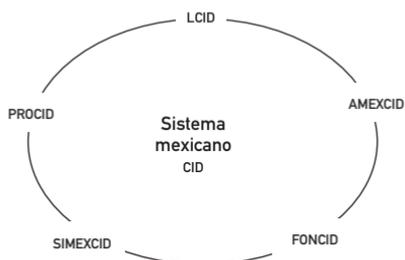
Si bien México cuenta con un historial de largo recorrido en materia de CID, sea como receptor o como oferente, hasta 2011 careció de una normativa y entidad pública permanentes dedicadas en exclusiva a esta actividad. Esta situación ha sido atendida gracias a una propuesta legislativa emanada de la Cámara de Senadores, mediante la cual fue puesta en marcha el 16 de abril del referido año la LCID. Su propósito esencial es promover mayor institucionalización de la cooperación oficial mexicana a través de la conformación de instancias y otros mecanismos de gestión y financiamiento que resistan los embates propios a los cambios de gobierno federal sexenal, los cuales han generado discontinuidad en las entidades adscritas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dedicadas a la gestión de la CID.

Esta ley dispone la creación de la AMEXCID, su Consejo Consultivo, un programa (PROCID), un registro y sistema de información (SIMEXCID) y un fondo (FONCID) (figura 1). Estos elementos pretenden conformar un renovado sistema nacional en este ámbito, con la finalidad de que sus acciones y efectos impacten de mejor manera tanto al desarrollo nacional (en los proyectos de ejecución nacional) como en sus acciones cooperativas con terceros países.

La AMEXCID, en su calidad de órgano desconcentrado de la Cancillería, está compuesta por las direcciones generales de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), Cooperación Educativa

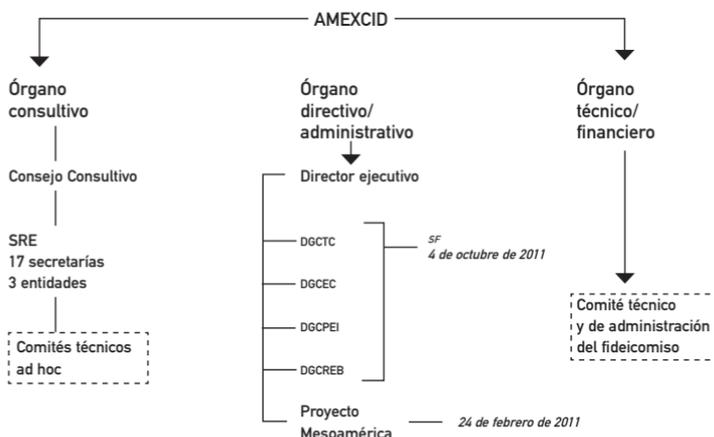
y Cultural (DGCEC), Cooperación y Promoción Económica Internacional (DGCPEI), Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales (DGCREB) y Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (figura 2).

FIGURA 1
SISTEMA MEXICANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



FUENTE: AMEXCID.

FIGURA 2
ORGANIGRAMA DE LA AMEXCID



FUENTE: AMEXCID.

El Consejo Consultivo de la AMEXCID se conforma de 17 secretarías de estado y otras entidades federales que realizan actividades de CID. Su principal responsabilidad es contribuir a la formulación del PROCID. Sobre el PROCID, simplemente apuntar que a pesar de que el documento conforma la guía operativa de la AMEXCID (señalando los criterios, prioridades sectoriales y geográficas en los que la cooperación nacional debe sustentarse), este no entró en funciones antes de finales de 2012, debido esencialmente a que la Presidencia no aceleró el proceso para su aval.

En cuanto al SIMEXCID, si bien existe, esta base de datos no ha logrado componerse por la totalidad de proyectos instrumentados por México en el exterior y de aquellos realizados en territorio nacional, delegándole (de igual forma respecto a lo que ocurre con el PROCID) al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto la obligatoriedad de consolidar su plena vigencia y difusión.

Con relación al fondo, hay que señalar que las autoridades de la AMEXCID indican que operativamente este ha sido conformado, aunque sus recursos para el año 2013 deberán ser establecidos por la Cámara de Diputados.

En síntesis, la plena instrumentación del contenido de la LCID continúa en buena medida pendiente debido a que el gobierno del presidente Calderón no activó los procedimientos adecuados para las que citadas instancias, que por ley deberían entrar en funciones en el transcurso de 2012, fuesen operativas. Ello se explica, por un lado, debido a que la iniciativa legislativa de la LCID no emanó del partido político del presidente Calderón (por lo que careció de respaldo político adecuado desde la Presidencia para su instrumentación de manera proactiva, haciéndolo más bien de forma reactiva). Por el otro, a que en ese sexenio la prioridad de la política exterior resultó ser la cooperación dedicada a la seguridad y no en sí al desarrollo. Sin embargo, también es sensato decir que en 2012 se han registrado importantes pasos a favor de la conformación

y perfeccionamiento de las estructuras que componen al nuevo sistema de CID de México y del cual depende la instrumentación de su activismo en la materia¹.

3. EL ACTIVISMO MEXICANO EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La CSS conforma un referente fundamental (aunque en realidad no prioritario) de la CID mexicana². Esta modalidad de interacción es practicada por el país de forma sistemática al menos desde la década de los ochenta, teniendo a Centroamérica como destino fundamental, siendo en años recientes Sudamérica y el Caribe regiones en donde la CSS mexicana también se ha apostado.

Para la AMEXCID, la CSS³: "... nace como un tipo de cooperación solidaria que evoluciona hacia una complementación mutua que ofrecen países en vías de desarrollo con el objeto de transferir y compartir conocimientos y experiencias técnicas. Es de señalarse que a diferencia de la cooperación tradicional Norte-Sur, la CSS no está basada primordialmente en la aportación de recursos financieros. Más bien se trata del aporte de experiencias técnicas, a través de buenas prácticas, ampliación de capacidades, visitas de expertos, cursos, por ejemplo, que contribuyen a los países receptores a incorporar nuevos e innovadores esquemas para seguir avanzando en su desarrollo, por medio de la implementación de nuevas políticas públicas y desarrollo de tecnologías que se presentan en otros países con éxito. En México es conformada por la oferta neta de cooperación⁴, la cooperación horizontal⁵ y la triangular⁶" (AMEXCID, 2011: 6-7).

En el rubro cuantitativo, la CSS mexicana bilateral registra datos interesantes. En el periodo 2005-2012 generó un total de 876 proyectos, teniendo a Centroamérica como destino principal (50 por ciento), siguiéndole Sudamérica (33 por ciento) y el Caribe (17 por ciento) (tabla 1).

TABLA 1

LA COOPERACIÓN SUR-SUR
MEXICANA. PROYECTOS
EJECUTADOS 2005-2012

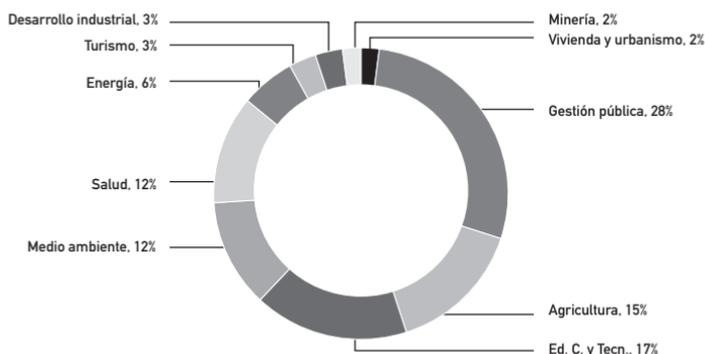
REGIÓN/PAÍS	Nº DE PROYECTOS
Centroamérica	
Belice	27
Costa Rica	95
El Salvador	81
Guatemala	83
Honduras	50
Nicaragua	58
Panamá	45
Subtotal	439
Caribe	
Antigua y Barbuda	1
Bahamas	2
Barbados	1
CARICOM	1
Cuba	31
Haití	22
Granada	4
Guyana	1
Jamaica	26
Rep. Dominicana	25
San Cristóbal y Nieves	13
Santa Lucía	7
Trinidad y Tobago	9
San Vicente y Las Granadinas	5
Subtotal	148
Sudamérica	
Argentina	37
Bolivia	26
Brasil	17
Chile	42
Colombia	60
Ecuador	56
Paraguay	6
Perú	27
Uruguay	18
Subtotal	289
Total	876

FUENTE: AMEXCID. INFORME ANUAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 2012. AMEXCID.
2013. MÉXICO.

Tomando como referencia el año 2011 (el más reciente del cual se cuentan con datos), se identifican diez sectores que fueron atendidos mediante CSS bilateral mexicana, a saber: gestión

pública (36 proyectos), agricultura (19), educación, ciencia y tecnología (21), medio ambiente (15), salud (15), energía (8), turismo (4), desarrollo industrial (4), minería (2) y vivienda y urbanismo (2) (figura 3).

FIGURA 3
PROYECTOS MEXICANOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR CON LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE POR SECTOR (2011)



FUENTE: AMEXCID, INFORME ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 2011. AMEXCID, MÉXICO (2012: 7).

En lo tocante a la CSS desde la perspectiva regional, vale la pena señalar que en 2011 en América Latina y el Caribe se desarrollaron 23 proyectos de los cuales 10 de ellos se realizaron al amparo del Programa Mesoamericano de Cooperación, siendo la estadística y geografía, educación, gestión pública, agricultura, salud, medio ambiente, desastres naturales, turismo, energía y trabajo los sectores hacia donde las actividades de esta naturaleza se orientaron.

Posiblemente, el ejercicio más emblemático de la CSS bilateral mexicana sea el Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, que forma parte del Acuerdo de Asociación Estratégica suscrito por ambos países en 2006. Su estructura institucional (mediante un Consejo de Asociación que supervisa la aplicación del Acuerdo), recursos financieros estables y predecibles (cuyo fondo cuenta

con un presupuesto anual de 2 millones de dólares, aportados en partes iguales) y mecanismos operativos (convocatorias anuales reguladas mediante procesos por la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y la AMEXCID) le han permitido generar resultados tangibles. A cinco años del inicio de sus operaciones se han ejecutado 45 proyectos en materias de interés mutuo entre los gobiernos e instituciones de ambas partes.

En síntesis, más allá de datos estadísticos sobre el número de proyectos de CSS⁷, esta actividad evidencia el interés por parte de las autoridades de la SRE y AMEXCID de complementar mediante esta vía las relaciones político-diplomáticas con países latinoamericanos y caribeños.

En términos generales, el principal desafío de la CSS mexicana consiste en mantener su dinamismo mediante la reducción de su carácter reactivo y polarizado por parte de las distintas instancias oficiales que la practican. De igual forma, entre sus elementos de oportunidad destaca la mejora continua de la capacidad por parte de la AMEXCID para regular de mejor manera la planeación, ejecución, coordinación, contabilización y evaluación de su oferta de colaboración. Ello, en otras palabras, reside en el fomento de la institucionalización de la CID mexicana en lo general y de su CSS en lo particular, cuyas directrices clave se encuentran establecidas en el contenido de la citada ley, cuyo cabal cumplimiento se encuentra en proceso de ser atendido.

4. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR MEXICANA Y SU DINAMISMO

Como se ha señalado, para el Gobierno de México la CTR constituye una vertiente de la CSS que, conforme establece la LCID, responde a aquella "modalidad de cooperación en asociación con una fuente tradicional bilateral o multilateral para concurrir, conjuntamente, en acciones en favor de una tercera nación demandante,

de menos o similar desarrollo relativo” (Diario Oficial de la Federación, 2011: 2).

¿Por qué México se constituye en un país promotor de CTR? La respuesta reside en la adscripción por parte de este país a diversos espacios de colaboración regional y global, en donde convergen actores provenientes de ambos hemisferios, así como en razón de su posicionamiento geográfico, nivel de desarrollo intermedio y carácter dual como receptor y oferente de cooperación, características que le otorgan a México el perfil de *país puente* entre el Norte y Sur (Tripp y Vega, 2011: 41) y, por ende, también de actor vinculante entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur. Al igual que como sucede en otros países en desarrollo, estos factores le permiten a México esbozar una particular proclividad respecto al ejercicio de la CTR.

Por tales razones y como se denota en la tabla 2, de 2007 a 2012 México registra una importante cuantía de proyectos de CTR (59 proyectos), en cuyos ejercicios actúan como segundos socios oferentes tanto donantes tradicionales miembros del CAD de origen asiático (Japón y Corea del Sur), europeo (Alemania y España) y países del Sur (Chile e Indonesia). De igual forma, en este ejercicio intervienen organismos internacionales como la FAO, el IICA, la OMT, PNUD y UNICEF.

Un caso representativo de éxito de CTR mexicana es el proyecto realizado en El Salvador con el apoyo de Japón llamado “Mejoramiento de la tecnología para la construcción y difusión de la vivienda popular sismo-resistente TAISHIN”. Esta experiencia se inició en 2003 y su objetivo es mejorar la resistencia de las viviendas humildes tras los terremotos sufridos en tal nación. Los principales productos generados, tras la investigación realizada sobre sismicidad en ese país, son la modificación de normas de construcción, la creación de manuales de construcción y dos laboratorios de pruebas de materiales sísmicos. Debido al éxito obtenido, la iniciativa fue renovada en 2009 y es muy probable que, por solicitud del beneficiario, se aplique una tercera fase en 2013.

TABLA 2

EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS MEXICANOS DE COPERACIÓN TRIANGULAR
(2007-2012)

AÑO	N° DE PROYECTOS	PROYECTOS SOCIOS	TEMAS	BENEFICIARIOS	
2007	4	3	Japón	Protección civil. Desarrollo económico. Agropecuario.	El Salvador. Paraguay. Nicaragua.
		1	Alemania	Gestión de residuos.	Guatemala.
2008	5	2	Japón	Protección civil. Desarrollo económico.	El Salvador. Paraguay.
		2	Alemania	Gestión de residuos.	Ecuador. Rep. Dominicana.
		1	IICA	Agropecuario.	Santa Lucía.
2009	4	2	Japón	Protección civil. Agropecuario.	El Salvador. Paraguay.
		2	Alemania	Gestión de residuos.	Ecuador. Rep. Dominicana.
2010	8	4	Japón	Protección civil. Agropecuario. Gestión de residuos.	El Salvador. Guatemala. Paraguay.
		2	Alemania	Gestión de residuos.	Ecuador. Rep. Dominicana.
		1	España	Protección civil.	Haití.
		1	IICA	Agropecuario.	Santa Lucía.
2011	1	6	Japón	Agropecuario. Protección civil. Gestión de residuos. Calidad del aire. Recursos naturales. Protección civil.	Paraguay. El Salvador. Guatemala. Honduras. Honduras. Haití.
		3	Alemania	Agua. Infraestructura. Sitios contaminados.	Bolivia. Ecuador/Paraguay. Mesoamérica.
		1	España	Protección civil.	Haití.
		1	Corea del Sur	Cambio climático.	Mesoamérica.
		1	PNUD	ODM.	Mesoamérica.
		1	IICA	Cambio climático.	Mesoamérica.
		1	OMT	Turismo.	América Latina.
		1	UNICEF	Infancia.	Mesoamérica.

TABLA 2

EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS MEXICANOS DE COPERACIÓN TRIANGULAR (2007-2012) (CONT.)

AÑO	N° DE PROYECTOS	SOCIOS	TEMAS	BENEFICIARIOS	
2012	23	5	Alemania	Gestión ambiental.	Mesoamérica.
				Gestión de residuos.	Bolivia.
				Vivienda.	Colombia.
				Infraestructura.	Ecuador/Paraguay.
		1	Chile	Comercio exterior.	Haití.
		1	Corea del Sur	Cambio climático.	Mesoamérica.
		2	España	Gestión territorial.	Guatemala.
	Seguridad alimentaria.			Haití.	
		1	FAO	Seguridad alimentaria.	Centroamérica.
		4	IICA	Agricultura y reforestación.	Mesoamérica/Haití, Santa Lucía.
		1	Indonesia	Cambio climático.	Centroamérica.
		6	Japón	Gestión de residuos.	Guatemala.
	Vivienda.			Haití.	
	Calidad aire.			Honduras.	
Gestión ambiental.	Honduras.				
Producción agrícola.	Paraguay.				
	1	OMT	Turismo.	Latinoamérica.	
	1	PNUD	ODM.	Mesoamérica.	
Total		59			

FUENTE: AMEXCID (2012).

Más allá del referido crecimiento neto en cuanto a número de proyectos de CTR instrumentados por México en años recientes (el cual de 2007 a 2012 creció casi seis veces), tal y como sucede en otros países, estos conforman aún una proporción menor respecto al total de proyectos de oferta de CSS, aunque en aumento. En este sentido, si en 2010 la CTR correspondió al 3 por ciento de la totalidad de oferta de proyectos gestionados por la DGCTC (266 proyectos) (URECI, 2010: 2), para 2011 (con 178 proyectos de

oferta), la proporción llegó al 8 por ciento (AMEXCID, 2011: 7)⁸, mientras que en 2012 (con 237 proyectos ofrecidos a terceros), el porcentaje de proyectos de CTR fue del 9,7 por ciento (AMEXCID, 2013). Esto significa que el aumento proporcional de la CTR mexicana, en tan solo tres años, se ha más que triplicado.

En síntesis, la CTR es el rubro de colaboración mexicana que ha registrado un importante incremento y dinamismo durante el sexenio del presidente Calderón, cuyas perspectivas para los subsiguientes años son igualmente promisorias en virtud de las experiencias y el acervo generado con los países que acompañan estos procesos. De igual forma, los acercamientos con Canadá para estimular esta modalidad de colaboración, con Chile para realizar un proyecto para enseñar en 2013 el idioma español a funcionarios de países de la Comunidad del Caribe y al Memorandum de Entendimiento de abril de 2012 entre la AMEXCID y la Organización de los Estados Americanos para la implementación de actividades de CTR con los miembros de este organismo hemisférico, configuran oportunidades promisorias de este ejercicio.

A la par de tal dinamismo, entre los principales desafíos intrínsecos de la CTR mexicana identificados por la AMEXCID se encuentran “perfeccionar los mecanismos vigentes con países u organismos internacionales en los llamados costes de transacción (coordinación en los procesos logísticos y administrativos), mejorar la corresponsabilidad técnica y financiera para una mejor utilización de los recursos y fortalecer la evaluación de los proyectos apoyados” (AMEXCID, 2013b).

5. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR HISPANO-MEXICANA. LOGROS Y RETOS

Dada la sólida relación político-diplomática entre España y México, a la colaboración bilateral que abarca múltiples ámbitos, así como a la determinación política de profundizar y ampliar tales

vínculos, en años recientes se han generado las condiciones necesarias para que ambos países instrumenten ejercicios de CTR a favor de Centroamérica.

En ese marco, desde la perspectiva española, algunos países de renta media alta como México conforman aliados para el fomento a la CSS y triangular, con el fin de apoyar a estos y a terceros a favor de su gobernabilidad, andamiaje institucional y sectores clave de desarrollo nacional (OTC-México, 2012: 8).

Por su parte, desde la visión mexicana, el proyecto de PROCID señala la necesidad de "formular estrategias conducentes para la concertación de mecanismos, programas, proyectos y acciones de cooperación triangular y horizontal con donantes tradicionales o emergentes, en favor de terceros países y regiones prioritarios para las partes" (PROCID, 2012: 51). Como es evidente, ello conmina a la AMEXCID a establecer o reforzar, según cada caso, actividades de esta naturaleza en sinergia con países donantes tradicionales, siendo España uno de los principales.

De ahí que España y México hayan realizado el proyecto "Operación de la cocina comunitaria en la localidad de Carrefour", en apoyo al Programa de Comedores Escolares de Haití; acción conjunta para asistir a estudiantes de este país tras el seísmo del año 2010, mediante apoyos para alimentar a cerca de 2.000 comensales diariamente, actividad que continúa vigente⁹.

En ese tenor, en caso de que la cooperación española, que como se sabe pasa por momentos complejos y se encuentra en proceso de reorientación de sus programas según el actual Plan Director (Consejo de Ministros, 2012: 38) se mantenga en México y que su OTC permanezca, existen condiciones muy favorables para que la CTR entre España, México y terceros países se fortalezca. Ello porque, además de las disposiciones citadas y de esta primera experiencia triangular en Haití, y tras un proceso iniciado varios años, se cuenta con el marco jurídico, institucional, instrumental y financiero adecuado.

Muestra de ello es que, el 23 de mayo de 2012, se firmó en Madrid el Memorándum de Entendimiento (MdE) entre el

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la SRE para la creación de un Programa Conjunto de CTR, mediante el cual ambas partes se comprometen a realizar el Programa Hispano-Mexicano de Cooperación Técnica Triangular, priorizando como región beneficiaria a Centroamérica.

El MdE, al establecer los formatos de documentos de proyecto, definir las instancias coordinadoras (OTC-México y la AMEXCID), los mecanismos de seguimiento y evaluación, y tras asentar que este se regirá por los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda¹⁰, establece las bases institucionales e instrumentales para la puesta en marcha de proyectos de CTR. Estos proyectos podrán ser financiados por el Fondo Mixto España-México, cuya bolsa es de poco más de cuatro millones de euros (los cuales se utilizan de forma prioritaria para cubrir el costo de la colaboración bilateral y, en una segunda instancia, la triangular).

De forma adicional, la OTC y la AMEXCID han redoblado esfuerzos para poner en marcha dos proyectos adicionales de CTR en Guatemala: el primero, sobre gestión territorial (cuyas operaciones se iniciaron en 2012), y el segundo está dedicado a la fiscalización (iniciando actividades a mediados de 2013). Un tercer proyecto en materia de seguridad (al momento no oficial), y cuyos destinatarios son países centroamericanos, se encuentra en negociación (tabla 3).

Como es evidente, en tres de los cuatro ejercicios referenciados se carece de una institución española contraparte que ofrezca conocimientos y experiencias. Esto se considera inadecuado¹¹ dado que, como se ha insistido en otros momentos (Prado, 2012), la CTR, más allá de constituirse en espacio para que el segundo oferente simplemente financie actividades realizadas por el primer oferente a favor de un tercero, representa oportunidades para que todas las partes involucradas refuercen de manera reversible (y no de forma unidireccional) capacidades en temas de interés común.

TABLA 3

PROYECTOS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR ESPAÑA-MÉXICO-TERCEROS PAÍSES

PROYECTO	AÑO	INSTITUCIÓN MEXICANA	INSTITUCIÓN ESPAÑOLA	INSTITUCIÓN BENEFICIARIA
Operación de la cocina comunitaria en la localidad de Carrefour, en apoyo al Programa de Comedores Escolares de Haití	2010 a 2013 (prorrogable)	Alianza México por Haití	Congregación Madres Hijas de María	Estudiantes de la comunidad de Carrefour, Haití
Desarrollo del ambiente habilitador para la reconversión productiva agroalimentaria sostenible en la cadena volcánica Cakchiquel	2012-2013	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	-	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala
Proyecto para la mejora de la fiscalización en Guatemala	2013-2014	Auditoría Superior de Puebla	-	Contraloría General de Cuentas de Guatemala
Fomento de la seguridad pública en Centroamérica*	2013-¿?	Ministerios centroamericanos dedicados a la seguridad pública	-	Instituciones centroamericanas dedicadas a la seguridad pública

* TÍTULO TENTATIVO.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA OTC-MÉXICO Y LA AMEXCID.

Más allá de lo referido, es claro que España y México disponen de la capacidad suficiente para realizar CTR gracias al respaldo jurídico, institucional, programático y financiero que ambos países han conformado para tal fin, aunque también deberán afrontar los retos inherentes al ejercicio de este tipo de actividades.

En cuanto a esto último, como bien señala la OTC de México: "[...] las intervenciones de CTR son innovadoras y por ello complicadas. Por tanto, pondrán a prueba a la AECID y a la joven AMEXCID [...] [De ahí que] ambas agencias deberán asegurar la coordinación, normalizar los procedimientos y mejorar el seguimiento [...] Se trata de disminuir costos de operación, fomentar el que se compartan experiencias y conocimientos, constituir un vehículo que potencie las capacidades que han

venido adquiriendo ambos países en materia de desarrollo” (OTC-México, *op. cit.*: 8).

Lo anterior, que coincide con el planteamiento oportunamente citado que con respecto a la CTR establece la propia AMEXCID, amerita ahondar esfuerzos conjuntos en cuanto al fortalecimiento de aquellos procesos institucionalizados con miras a que los resultados de los proyectos triangulares sean predictibles. Esto bajo la expectativa de generar eficacia mediante los menores efectos negativos posibles, reto que España y México comparten y que, por ende, los vincula en el marco del ejercicio de esta dinámica modalidad de colaboración.

6. CONCLUSIONES

En años recientes, la CSS y triangular ha irrumpido con dinamismo en el espacio iberoamericano, propiciando avances en cuanto al fortalecimiento de sus instancias promotoras, el perfeccionamiento de sus mecanismos de acción y el aumento en el número de sus respectivos ejercicios. Esto ha desencadenado, en sentido directamente proporcional a tal circunstancia, importantes desafíos para los países promotores de ambas actividades en cuanto a la calidad e impacto de las mismas.

En ese sentido, se coincide con Emma Mawdsley, quien señala que: “A pesar de que es evidente que socios reemergentes en el desarrollo son altamente variados —en sus definiciones en materia de cooperación y desarrollo, volúmenes de apoyos y tipos de instituciones dedicadas a tales tareas— [...], el común denominador de todos ellos es su dinamismo. Muchos de estos países han incrementado su colaboración, impulsando y reestructurando sus organizaciones y sistemas de cooperación, ampliando su alcance geográfico y estados socios. Se presenta una sensación de cambio y oportunidad, pero también de retos y costos, en la medida en que estos actores impulsan sus

compromisos en el ámbito de la cooperación internacional” (Mawdsley, 2012: 110).

Un fiel reflejo de tal situación se encuentra en México, en donde desde hace décadas se ha realizado una intensa labor en el ámbito de la CSS y la CTR. En 2011, a efecto de atender los desafíos que conlleva la prolija labor en estos y otros espacios de CID, el gobierno mexicano ha reconfigurado su andamiaje jurídico-institucional en este segmento de su política exterior. La gradual conformación del nuevo sistema mexicano de CID, al procurar renovar integralmente su ejercicio, pretende impactar positivamente en la CSS y triangular practicada por este país.

En este sentido, más allá de los avances que México ha registrado a favor del reordenamiento de su CID, al igual que otros países latinoamericanos¹², enfrenta importantes retos que pueden resumirse en la necesidad de redoblar esfuerzos para atender las disposiciones de su ley de cooperación y, tras ello, mejorar su institucionalidad en la materia. De esta manera se desprendería la realización de CSS y triangular mediante criterios más claros y definidos, en donde la demanda de los países socios constituya uno de los ejes clave de su accionar, pasando por una contabilización de proyectos y evaluaciones de procesos y resultados de manera más detallada, a efecto de identificar fortalezas y atender desaciertos.

En este tenor, la CTR mexicana, que como se ha visto registra un evidente aumento cuantitativo en años recientes, conforma un atractivo espacio de oportunidad para profundizar relaciones con países socios del Norte y del Sur. De ahí que sea necesario incrementar esfuerzos para que las acciones y efectos emanados de su ejercicio contribuyan con mayor énfasis al desarrollo de capacidades de las partes involucradas.

De igual manera, si México desea ostentar un papel más relevante y proactivo en el ámbito de la CTR, deberá ampliar sus márgenes de acción al realizar (como ya lo hace con Chile e Indonesia) más ejercicios de este tipo con otros proveedores en desarrollo, a efecto de practicarla mediante el esquema Sur-Sur-Sur.

Asimismo, la CTR hispano-mexicana destaca por su potencialidad, aunque encara también la latente necesidad de que las contribuciones españolas superen el perfil de meras financiadoras, con miras a que gradualmente asuman un papel más participativo en las actividades inherentes a su actuar.

En síntesis, México, al igual que diversos países latinoamericanos, enfrenta el dilema de lograr la coexistencia recíproca entre el dinamismo cuantitativo que registra su CSS y triangular con respecto a la perspectiva cualitativa, en el sentido de que las autoridades competentes atiendan los desafíos inherentes a la práctica de ambas actividades. Para ello, cumplir a cabalidad con las disposiciones establecidas en su reciente ley en la materia, que redundan en el reforzamiento de la institucionalidad de su cooperación, constituye una condición esencial para atender a tales propósitos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMEXCID (2011): *Glosario de la Cooperación Internacional Mexicana*, México.
- (2012): *Informe Anual de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, México.
- (2013): *Informe Anual de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2012*, México.
- (2013b): "Cooperación Triangular a la alza: realidad y reto", *Boletín Electrónico*, n° 35, enero, AMEXCID, México.
- CONSEJO DE MINISTROS (2012): *Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016*, Madrid.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2011): "Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", México.
- MAWDSLEY, E. (2012): *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Zed Books, Londres.
- MODI, R. (2011): *South-South Cooperation. Africa on the Centre Stage*, Palgrave Macmillan, Londres.
- OTC-MÉXICO (2012): *Informe sobre la Cooperación Triangular para la OTC de México*, México.
- PRADO, J. P. (2012): "La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas", *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 4, n° 2, Santiago.
- SEGIB (2012): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid.
- TRIPP, J. O. y VEGA, B. (2011): "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 28, IUDC, Madrid.
- URECÍ (2010): *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, México.

NOTAS

1. Un estudio que analiza a fondo la institucionalidad de la cooperación mexicana y el estado de instrumentación de la LCID se encuentra en el artículo de este autor: "La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón", *Foro Internacional*, número especial, 2013, El Colegio de México, México.
2. En 2012, de los 653 proyectos gestionados por la AMEXCID, 416 correspondieron a la recepción (63 por ciento), mientras que los 237 de oferta sumaron el 35 por ciento restante (AMEXCID, 2013); una proporción que coincide con lo ocurrido en años anteriores. Es decir, al menos desde la perspectiva cuantitativa a nivel proyecto, la CID de México prioriza la recepción de colaboración por encima de su ofrecimiento.
3. La LCID no identifica explícitamente a la CSS como modalidad de cooperación, recurriendo en su lugar al precepto de *cooperación horizontal*, siendo esta "la cooperación para el desarrollo económico y social en la que los recursos del oferente son complementados con recursos de contraparte aportados por el receptor" (Diario Oficial de la Federación, 2011: 2).
4. Es decir, "[...] la destinada a países con menor nivel de desarrollo comparado con el mexicano, el cual se focaliza primordialmente en América Latina y El Caribe", en donde México ofrece la mayoría de insumos recibidos por el beneficiario (*op. cit.*: 10).
5. La cual "[...] si bien es parte de la CSS, se realiza con interlocutores de similar desarrollo económico compartiendo en igualdad de circunstancias tanto costos como beneficios", realizada bajo el modelo de costos compartidos (*ibídem*).
6. Cuyo concepto, debido a su relevancia para esta investigación, se analiza en la siguiente sección de este capítulo.
7. Por ejemplo, mientras que el *Informe de CSS en Iberoamérica 2012* de la SEGIB indica que, en 2011, México realizó 77 proyectos de esta naturaleza con pares latinoamericanos y caribeños (SEGIB; *op. cit.*: 31), el *Informe Anual* de la AMEXCID de 2012 asevera que la cuantía total en el mismo año fue de 140 (AMEXCID, 2012: 3).
8. Mientras que como se ha señalado, según la AMEXCID, en 2011, se realizaron 15 proyectos de CTR, en el más reciente informe de CSS de la SEGIB, en ese mismo año se reportan nueve (SEGIB, *op. cit.*: 80), lo cual se explica por las diferencias metodológicas entre la AMEXCID y la SEGIB en la contabilización de proyectos.
9. El proyecto se alimenta de una bolsa de 100.000 dólares aportados por México y España, a efecto de que mediante una cocina comunitaria donada por el primero, una congregación española religiosa de origen salesiano prepare y ofrezca alimentos para los referidos estudiantes.
10. España respalda a cabalidad la Declaración de París en lo particular y la Agenda de Eficacia de la Ayuda en lo general, México ha expresado una particular postura al respecto, la cual se sustenta en la defensa del principio de las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas. Esto implica que si bien México está de acuerdo en los postulados de la citada Agenda, no coincide en que sus estatutos deban aplicarse en los países del Sur con el mismo rigor respecto a como lo pretende hacer el Norte. Desde la visión de la Cancillería mexicana, esta posición de búsqueda mediante cabildeo de conciliación de posturas entre países desarrollados y en desarrollo contribuyó a que gobiernos como el de

Brasil, China y Rusia finalmente firmaran el Parternariado sobre Eficacia de la Cooperación al Desarrollo de Busan, en 2011 (AMEXCID, 2013).

11. Véase nota 11 *supra*.

12. De ahí que Reno Modi señale acertadamente que la CSS "... requiere con cierta urgencia el desarrollo de instituciones, reglas y procedimientos adecuados para estimular a la CSS y a su financiamiento" (Modi, 2011: 19-20).

URUGUAY FRENTE A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. EL RETO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR¹

MARTÍN FITTIPALDI

1. INTRODUCCIÓN

En Uruguay los temas relacionados a la cooperación internacional han estado relegados frente a otras prioridades que han definido la agenda de su política pública. Ello es posiblemente producto de que los flujos de la AOD no han sido significativos en relación a su producto interior bruto (PIB)², marcando una participación discreta como actor *receptor* en el sistema internacional. A su vez, su rol de *oferente* en la dinámica de cooperación Sur-Sur (CSS) tampoco ha sido destacado.

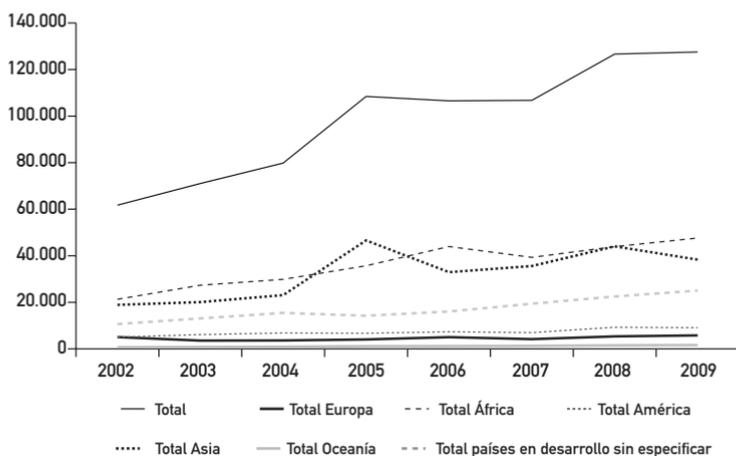
Sin embargo, recientes cambios en el contexto internacional afectan su posicionamiento a nivel mundial. Por un lado, Uruguay se encuentra inserto en un escenario donde los países de renta media (PRM), y especialmente los de renta media alta como los de su categoría, han visto disminuidos los flujos de AOD que reciben, frente a otros países de niveles de ingreso menor (SEGIB, 2010). Mientras que en el periodo 2000-2008, el aumento acumulado de AOD para el conjunto de países menos adelantados y de renta baja fue de 31.594 millones de dólares, para los países de renta media fue de 22.026 millones de dólares.

Por otro lado, Uruguay se encuentra en una de las zonas geográficas (América Latina) que ha recibido menor flujo de AOD en el mundo en la última década.

A su vez, Uruguay ha experimentado en los últimos años una mejoría en muchos de sus indicadores de desarrollo³, lo cual ocasiona una imagen positiva del país hacia el exterior. En definitiva, estas dos tendencias, una de corte endógeno, relacionada a los indicadores de desarrollo nacionales, y otra de corte exógeno, relativa a su categorización a nivel internacional, parecen estar redefiniendo las coordenadas de Uruguay en el escenario internacional y su rol dentro del sistema de cooperación para el desarrollo.

GRÁFICO 1

**EVOLUCIÓN DEL FLUJO DE AOD POR ÁREA GEOGRÁFICA (2002-2009)
(EN DÓLARES)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE OECD. STAT.

2. COOPERACIÓN SUR-SUR EN URUGUAY

2.1. SURGIMIENTO Y PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

A pesar de que la modalidad de CSS puede resultar novedosa para algunos actores del sistema de cooperación en Uruguay, esto no significa que sus primeras acciones hayan tenido su origen y motivación en el contexto actual. Desde hace años, se han producido acciones puntuales de cooperación técnica horizontal entre instituciones públicas uruguayas con sus homólogas de la región, guiada por las comisiones mixtas con países del Sur o por actividades directamente relacionadas a sectores con vínculos institucionales existentes. Esta percepción sobre su carácter novedoso, puede estar asociada a la inexistencia de registros sistematizados que ilustraran tal flujo de actividad en un pasado no tan reciente. Las instituciones que hasta entonces realizaban este tipo de iniciativas, lo hacían dedicándose de lleno a la materia de su competencia y no tanto al registro de las mismas como experiencias de CSS.

Sin embargo, en los últimos años Uruguay ha comenzado un trabajo de sistematización y análisis de la información referente a las experiencias de CSS, sumado a una creciente actividad en este ámbito, al igual que otros PRM del Cono Sur de América.

Se identifican hitos en el proceso de institucionalización de la CSS que fueron prefigurando la importancia con la que el país se posiciona frente al tema. Uno de ellos se refiere a la transformación del Departamento de Cooperación Internacional (DCI) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el objetivo de conseguir un mayor impacto de la cooperación internacional sobre las políticas de desarrollo del país. Es a través de la rendición de cuentas y del balance de ejecución presupuestal del año 2006⁴ que se crea el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI), otorgándole el cometido de coordinación, supervisión y seguimiento de la cooperación internacional, determinando los planes y programas que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de

desarrollo nacionales. Se establece, a su vez, que se coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

Posteriormente, se desencadenan una serie de acontecimientos que marcan un escenario de crisis económica a nivel mundial, que ha afectado de manera significativa a varios donantes tradicionales (en relación al presupuesto destinado a la AOD) y ha obligado a los países latinoamericanos a reposicionarse frente a un escenario global diferente. A su vez, Uruguay, si es evaluado de forma comparativa a nivel internacional a través de algunos indicadores socioeconómicos, comienza a salir paulatinamente de las listas de países potenciales receptores de AOD, por considerarse que se encuentra en una situación favorable de desarrollo en términos relativos.

Inmerso en este contexto, se produce otro hito relacionado al proceso de institucionalización de la CSS en el país, que es la creación en el año 2010 de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). La AUCI se crea a través de la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014, como órgano desconcentrado dependiente directamente de la Presidencia de la República. Su ubicación institucional la posiciona por fuera de sus dos ámbitos tradicionales, tanto de la OPP como del MRE. Sin embargo, la ley establece la conformación de un Consejo Directivo con representación de Presidencia de la República, quién lo presidirá, el director de la OPP y el MRE, o quienes estos designen.

El diseño de la agencia incluyó desde un inicio dos niveles de trabajo. Uno dedicado a continuar, de una forma más eficiente, el trabajo con los socios tradicionales. El otro, dirigido específicamente a potenciar las acciones de CSS. La inclusión de una línea de trabajo dedicada a la CSS, como un componente institucional fundamental (aunque en aquel entonces de peso minoritario en el esquema) marcó el horizonte de trabajo en este sentido y por ello se puede considerar como otro de los hitos en el proceso de institucionalización.

En tercera instancia, otro hito significativo a destacar fue el impulso presupuestal del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI) gestionado en la órbita de la AUCI, con el objetivo de financiar proyectos nacionales, la promoción del país como oferente de cooperación y la coordinación de la ayuda humanitaria que se otorga, además del fortalecimiento del relacionamiento con las instituciones nacionales involucradas, tanto públicas como privadas. En tal sentido, el presupuesto del año 2010 estipuló los siguientes montos presupuestales para dicho Fondo de Cooperación Técnica Internacional⁵: 2011 con 1.607.336 de pesos uruguayos (80.000 dólares americanos aproximadamente), 2012 con 1.665.962 pesos uruguayos (83.000 dólares americanos aproximadamente), 2013 con 3.511.177 pesos uruguayos (175.500 dólares americanos aproximadamente) y para 2014 con 3.624.991 pesos uruguayos (180.000 dólares americanos aproximadamente).

En cuarta instancia, el hecho de haber comenzado a analizar y ordenar las capacidades sectoriales que el país posee para ofertar. Esto ha significado un trabajo continuo y profesional de identificación y relevamiento desde el año 2010 para conocer las áreas con potencial estratégico para ofrecer cooperación.

Por último, se puede señalar como otro hito significativo, el hecho de que en los últimos años Uruguay ha comenzado a participar formalmente en plataformas regionales e internacionales, específicamente en el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS. El fuerte involucramiento en este sentido tiene como corolario que la AUCI asume en el año 2012 la Secretaría Técnica del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS para el periodo de los próximos dos años.

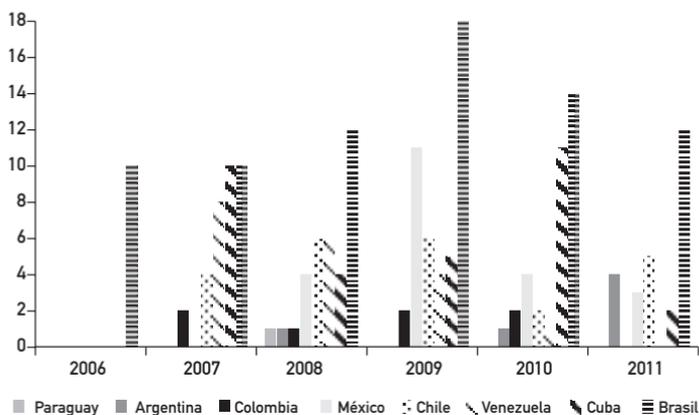
A pesar de estas señales de avance, Uruguay no cuenta actualmente con un programa de CSS, aunque se evidencia una intención de llevar adelante una política que estructure su accionar, definiendo temas, sectores y áreas geográficas donde actuar.

2.2. FLUJOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN URUGUAY

En relación a los flujos de CSS se identifican algunas tendencias básicas. Brasil es claramente el mayor oferente de CSS hacia Uruguay, es quien ha realizado mayor número de proyectos y acciones en estos últimos años.

GRÁFICO 2

NÚMERO DE ACTIVIDADES (ACCIONES Y PROYECTOS) SUR-SUR POR AÑO RECIBIDAS POR URUGUAY SEGÚN PAÍS PREFERENTE (2007-2011)



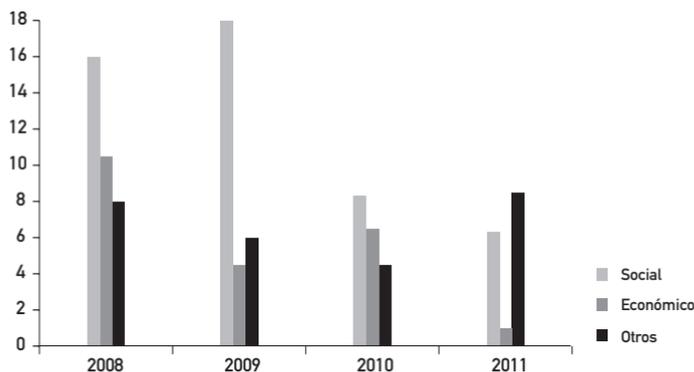
NOTA: EL VALOR DE BRASIL PARA 2007 CORRESPONDE AL AÑO 2006.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN DATOS DE LA SEGIB.

Uruguay se posiciona, en términos relativos, como uno de los países que recibe menos iniciativas de CSS con respecto a países de similar nivel de desarrollo. De todas formas, se evidencia en la región iberoamericana, a través de los flujos de oferta y recepción, que el intercambio es muy heterogéneo y su resultado demuestra que no todos los países interactúan con todos (SEGIB, 2010).

En base a la categorización sectorial utilizada por la SEGIB⁶, Uruguay ha concentrado su recepción de proyectos principalmente en aquellos de carácter social.

GRÁFICO 3

NÚMERO DE ACTIVIDADES (ACCIONES Y PROYECTOS) SUR-SUR
 POR AÑO RECIBIDAS POR URUGUAY SEGÚN SECTOR DE NECESIDAD
 (2008-2011)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN DATOS DE LA SEGIB.

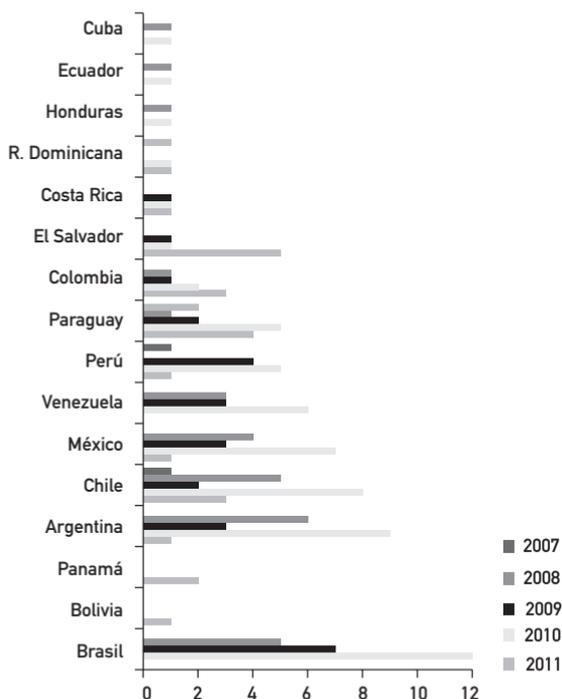
A su vez, Uruguay ha comenzado recientemente un incipiente trabajo de oferta de cooperación en el ámbito iberoamericano, representando el 3 por ciento del total de las acciones de carácter Sur-Sur ejecutadas a lo largo del año 2011 (SEGIB, 2012). Como se advierte, el peso relativo en el conjunto de acciones ofrecidas es bajo, aunque su incremento en términos absolutos ha sido importante si comparamos el registro de 5 acciones ofrecidas en el año 2007, contra 28, 22, 18 y 25 registradas en 2008, 2009, 2010 y 2011 respectivamente.

Ahora bien, ¿qué destinos ha elegido Uruguay para ofrecer su cooperación? Obviamente, el incremento del número de acciones descrito, ha hecho que los destinos de la misma se hayan multiplicado. Sin embargo, la presencia de Brasil como socio para el intercambio recíproco, destaca sobre otras relaciones. Su oferta se dirige principalmente a países de la región, criterio alineado al principio de *cercanía geográfica* para el desarrollo de este tipo de actividades. De este modo, los tres principales destinos han sido

Brasil, Argentina y Chile. Sin embargo, en el último año de registro, se aprecia una presencia importante de acciones dirigidas a El Salvador y Paraguay.

GRÁFICO 4

NÚMERO DE ACTIVIDADES (ACCIONES Y PROYECTOS)
SUR-SUR OFRECIDAS POR URUGUAY SEGÚN
PAÍS RECEPTOR (2007-2011)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN DATOS DE LA SEGIB.

El involucramiento de Uruguay en dinámicas de CSS ha favorecido al conjunto de su sistema nacional de gestión de la cooperación internacional. Es el caso de las experiencias desarrolladas con Chile y Colombia como países oferentes, a través del proyecto *Apoyo al Fortalecimiento de la gestión de la cooperación y Compartiendo*

mapas de Cooperación (SEGIB, 2010), respectivamente. Este apoyo ha servido para avanzar en la organización de su sistema de gestión interno de cooperación, de cara a poder afrontar con mayor capacidad los desafíos que implica su doble rol de receptor y oferente.

Para el año 2009, la oferta uruguaya se ha ligado mayormente a la realización de acciones puntuales más que a proyectos. En términos comparados se encuentra muy por debajo de otros países de la región que cuentan con un mayor número de proyectos por cada acción realizada. Esto puede estar ligado al carácter incipiente de esta oferta, en tanto las acciones puntuales requerirían una menor estructuración en términos de objetivos, plazos y costes. En cambio, la ejecución de actividades de mayor complejidad, como son los proyectos, implica otro nivel de maduración del oferente y a su vez una mayor estructuración de los acuerdos generales de cooperación que brindan el sustento legal e institucional para ello.

La composición sectorial de la oferta de Uruguay, a través de sus proyectos en 2009, muestra una concentración en el *sector económico* (ampliamente ligado al sub sector productivo) y *otras dimensiones* (SEGIB, 2010). En cambio, para 2010 las acciones registradas se concentran en el área social representando un 50 por ciento del total (SEGIB, 2011).

2.3. LOS OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Se percibe un fuerte consenso en considerar la cooperación internacional, y más precisamente la CSS, como parte de la política exterior de Uruguay. Se la define en su vínculo con la política de relacionamiento internacional, ligada íntimamente a las decisiones geopolíticas de integración del país.

En virtud de ello, es interesante comprender, a través de una visión rápida, la actual política exterior de Uruguay que da marco a

las iniciativas de CSS. Ya en el año 2008 la fuerza política en el Gobierno propone vincular la cooperación internacional como modo de insertar al país en la escena internacional⁷.

A pesar de los diferentes énfasis que se puedan encontrar entre la anterior y presente administración de gobierno, se ha mantenido la priorización geográfica de la política exterior. La misma responde a la creación de círculos de relacionamiento (Ferro, Fernández y Hernández, 2006: 129-150). El primero, prioriza las relaciones en torno a vínculos históricos, culturales, políticos, sociales y económicos, se conforma por Mercosur como espacio de inserción a nivel subregional. El segundo, comprende al resto de la región, otorgando prioridad a las relaciones con Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, como también al otro esquema de integración vigente en la región: la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El tercero lo constituyen países como China, India, países del Medio Oriente y la Unión Europea.

El actual gobierno denomina a esta estrategia como *regionalismo abierto*⁸, caracterizado por: a) el reconocimiento de una región en la que hay que discriminar en relación al resto del mundo, no solo desde el punto de vista comercial y de inversiones, sino desde el punto de vista de generación de conocimiento e intercambio cultural; b) la aplicación de un proteccionismo moderado frente a terceros, y c) la búsqueda imprescindible de acuerdos entre el bloque que se discrimina con otros bloques de integración.

A su vez, considera la inserción internacional como un todo que involucra los temas financieros, comerciales y de inversión, pero también los políticos y de desarrollo cultural. Se diferencian así dos dimensiones. Una cultural que intenta establecer lazos de cooperación y amistad con todos los países para profundizar sus relaciones, promoviendo el universalismo cultural, la solidaridad, el altruismo y la tolerancia. Otra comercial y de inversiones con especial consideración a la región como plataforma de lanzamiento al mundo.

Esta política de inserción internacional promueve valores superiores como son: a) el respeto por el Estado de Derecho y la no injerencia en asuntos internos de los países; b) la promoción y protección de los derechos humanos, la defensa de los derechos del niño, la equidad de género; c) rechazo a todo tipo de violencia, terrorismo, crímenes de lesa humanidad y acciones de depuración étnica, y d) una conducta activa en pro del desarme a nivel mundial. Uruguay es miembro del Tratado de Tlatelolco y, al mismo tiempo, tienen un fuerte compromiso con el Tratado de No Proliferación de armas nucleares.

A su vez, Uruguay mantiene un compromiso por el ámbito multilateral (Naciones Unidas) como camino para llevar a la práctica estos valores, por eso está abocado a la reforma de su institucionalidad, por su gobernanza global, siendo uno de los nueve casos piloto de Unidos en la Acción; al mantenimiento de las misiones de paz en zonas de necesidad; a ser miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para 2016 y 2017.

2.4. PRINCIPIOS Y FILOSOFÍA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR URUGUAYA

En el marco de su política exterior, la filosofía de trabajo que Uruguay adopta en sus acciones de CSS, está definida en primera instancia por la responsabilidad internacional que el país entiende que debe asumir frente a países de menor desarrollo relativo. Tras su salida de algunas listas de países receptores, se define un escenario donde el país entiende que debe asumir responsabilidades a nivel internacional, como deber ético por colaborar con países más necesitados. Se valora haber recibido por mucho tiempo cooperación, con cuadros técnicos formados y proyectos con alto impacto, resultados que se quieren compartir.

A su vez, su filosofía se caracteriza por la proyección de trabajo que este tipo de actividades le puede brindar. Cuenta con un presupuesto destinado a incrementar su actividad Sur-Sur, lo cual puede significar un elemento atractivo para socios tradicionales

que deseen reformular los términos de intercambio definidos hasta el momento con Uruguay.

En síntesis, una filosofía de trabajo que le otorga a la CSS un rol central en el incremento de relaciones con países del Sur y el reforzamiento de la identidad regional. Uruguay, lejos de identificarse con los países de la OCDE o del G-8, realidades estas muy diferentes, lo hace con países del Sur, entendidos estos como aquellos no alineados o de similar nivel de desarrollo.

En cuanto a los principios de acción que aplica para su CSS, Uruguay suscribe las líneas de trabajo presentadas ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan. En este sentido, promueve una cooperación horizontal entre los socios, asumiendo que la relación se produce entre países con equidad de condiciones; una cooperación orientada por la demanda, que sea funcional a las necesidades del país más necesitado y respetuosa de la soberanía del país; la transferencia de conocimiento como elemento central del relacionamiento, en el entendido de que en ese intercambio existe un aprendizaje mutuo y la existencia de *saberes* complementarios sobre una misma problemática pero desde perspectivas diferentes.

2.5. ENTRAMADO INSTITUCIONAL

El esquema institucional ha sufrido recientemente algunos cambios significativos en relación a sus actores, roles e interrelacionamientos, tendientes a lograr una mayor profesionalización y sistematización de la gestión de la cooperación internacional.

Años atrás, la competencia sobre la cooperación internacional recaía sobre la OPP y el MRE. Esta doble jefatura institucional sobre el tema llegó a generar algunas tensiones institucionales. Actualmente, la AUCI está ubicada en la órbita de la Presidencia de la República por ser considerado el ámbito natural de toma de decisiones transversales en el Estado. En este sentido, la primera tarea de la AUCI fue intentar alinear los objetivos de los diferentes

ministerios para lograr una política integral de cooperación. El diagnóstico existente indicaba que Uruguay había mantenido un débil trabajo de relevamiento, sistematización y toma de decisiones en torno al conjunto de la cooperación internacional recibida y su alineamiento con las prioridades de estrategia nacional.

Se identifican tres roles en el entramado institucional. Un rol orientador/rector, asumido por el MRE, quien define prioridades en función de su conocimiento sobre la situación de relacionamiento político con las regiones identificadas con potencial para cooperar. Un segundo rol de liderazgo ejecutivo, adjudicado a la AUCI, quien promueve la sistematización de experiencias; apoya la articulación y vínculo entre instituciones nacionales y extranjeras; coordina las estrategias nacionales con las diferentes actividades que desarrollan los actores a nivel sectorial.

Un tercer rol de gestión/implementación, vinculado a las instituciones sectoriales que realizan las acciones de CSS, quienes comparten el saber específico y ejecutan las actividades de transferencia y asistencia técnica.

Este entramado institucional plantea el desafío de generar una estrategia de CSS que contemple una *adecuada articulación* con la política exterior. Esto supone por un lado, una CSS que reconozca el elemento normativo del proceso, donde las misiones diplomáticas se rigen por los temas de cooperación de acuerdo a la Convención de Viena del 18 de abril de 1961, y por tanto realizan los contactos a través de los ministerios de relaciones exteriores. Posteriormente, se entiende pertinente la intervención de la AUCI para instrumentar lo acordado por los sujetos de derecho internacional.

A su vez, se juzga necesario que dicha articulación no sea puramente instrumental a los intereses nacionales. Más allá de la orientación ministerial, se pretende ingresar al ámbito de la CSS no solo por tener un interés directo sobre un país, sino por su compromiso ético de colaborar.

2.6. ESTRATEGIA PARA UN PROGRAMA DE COOPERACIÓN SUR-SUR

Uruguay apunta a lograr un programa de CSS y su estrategia para hacerlo contempla los diferentes roles y relacionamientos del entramado institucional, así como la experiencia adquirida a través de los vínculos entre instituciones nacionales (ministerios, entes autónomos, empresas públicas) con las extranjeras. Estas se han dado producto de una relación bilateral directa, surgida a raíz de solicitudes específicas de países de la región para recibir colaboración técnica como respuesta a necesidades concretas. En estos casos las prácticas más habituales han sido viajes de corta duración para prestar dichas asistencias técnicas, y su registro no ha sido una tarea a la que se ha prestado mayor atención.

Sin embargo, desde su creación, la AUCI ha tenido una fuerte vocación por esta tarea y año a año ha mejorado sus métodos de sistematización, lo que se ha visto reflejado en la calidad de la información contenida en los informes anuales sobre CSS de la SEGIB. Para esta agencia, el hecho de ordenar y conocer las diferentes experiencias que desarrollan las instituciones públicas nacionales, significa un primer paso para comenzar a diseñar un programa de CSS en Uruguay. En este sentido, el ya desaparecido Departamento de Cooperación Internacional había realizado un primer estudio de capacidades de oferta uruguaya en CSS (OPP, 2010). Este estudio relevó las principales instituciones públicas y sectores temáticos en los que Uruguay ha alcanzado un conocimiento específico con potencial para transferir.

A corto plazo, la estrategia aspira a lograr un sistema nacional de cooperación, con un liderazgo compartido entre la AUCI y los diferentes sectores de acumulación. A su vez, el Programa de CSS necesitará de orientaciones generales emanadas de la decisión política, que especifiquen cuáles son los países prioritarios y las áreas identificadas con mayor *expertise* con potencialidad de ser compartida y/o transmitida.

Para el futuro, la estrategia apunta a pasar de una actividad caracterizada por acciones puntuales a otra que involucre la realización de proyectos de cooperación, por periodos de uno o dos años de duración. Para ello, se identifica la necesidad de formar a cuadros técnicos de los sectores que finalmente realizan la labor de asistencia técnica. Este proceso requiere desarrollar herramientas y capacidades propias de la gestión de actuaciones de cooperación internacional, que complementan el *saber hacer* específico y sectorial en el cual se coopera.

2.7. FACTORES PARA UN BUEN DESEMPEÑO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

A pesar del reducido volumen de acciones ofertadas por Uruguay en el campo de la CSS, sus actores identifican factores que facilitan su buen desempeño y la obtención de resultados positivos.

Entre ellos, se encuentran los relacionados con la dimensión política. El *origen genuino de la demanda*, en el entendido de que las necesidades deben ser priorizadas por el país receptor *se identifica como* factor clave; incluso se entiende que afectaría directamente el compromiso de los equipos técnicos a lo largo del proceso. Esto se liga fuertemente a otro factor que también es identificado como esencial para un buen desempeño: el *apoyo político* de las autoridades de cada país socio que participan en la experiencia.

Desde el nivel subnacional, se identifica el *buen relacionamiento* entre los gobiernos nacionales como factor coadyuvante del proceso. Las relaciones tensas entre estos niveles generan enlentecimiento y cautela en las acciones a ejecutar a nivel de terreno. Este factor, a pesar de no socavar el buen relacionamiento interpersonal de los equipos técnicos, genera un entorno de incertidumbres adicional.

También se identifican factores de carácter técnico que facilitan un buen desempeño. En primera instancia, la *capacidad oferente* uruguaya, para transferir el conocimiento específico de un

sector. La mera identificación de capacidades sectoriales no significa necesariamente poseer la aptitud para poder ofrecer y trasladar ese saber a otro país. A su vez, esto está íntimamente ligado a otro factor que es la *potencialidad de adaptación*, referida a la capacidad de Uruguay para adaptar ese *saber* a la realidad a la que se quiere transmitir.

Por otra parte, la capacidad técnica del socio receptor es clave, *capacidad de recepción*, ya que determinará el nivel de absorción local del conocimiento transmitido. Esto abarca tanto a los equipos humanos como a la institucionalidad existente en el país. La presencia de una institución dedicada a la cooperación internacional (como por ejemplo una agencia de cooperación) que coordine las acciones a desarrollar (coordinación de pasajes, informes, transferencia de información, sistematización de lo actuado) es valorada positivamente para el buen desempeño de la CSS.

2.8. ÁREAS IDENTIFICADAS

A continuación se describen las áreas identificadas por el Gobierno uruguayo con potencial para brindar CSS⁹:

- *Área social*. Engloba los temas relacionados a programas sociales, su coordinación y transversalización así como la construcción de indicadores para su evaluación y monitoreo. Así mismo, incluye la dimensión salud, con temas relacionados a la promoción de lactancia materna, control del tabaquismo, donación y trasplante de órganos. Por último, contempla la inclusión digital en la educación.
- *Área agropecuaria*. Se destaca la sanidad y trazabilidad ganadera, con el desarrollo de sistemas nacionales de información. Contempla a su vez temas de sanidad vegetal, inocuidad alimentaria y calidad de los alimentos. El fortalecimiento y articulación de cadenas productivas; la adaptación y mitigación al cambio climático.

• *Área de infraestructuras para el desarrollo.* Incluye acceso al agua a través de las unidades autónomas para potabilización, saneamiento, programas de abastecimiento integral en pequeñas localidades y centros educativos, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en políticas públicas del sector. Asimismo, se valoran la planificación y la gestión de las telecomunicaciones, y la logística postal, a través de políticas de acceso universal a la información, el seguimiento de envíos postales y la georreferenciación de domicilios. Por último, en lo que se refiere a energía, se destaca el fortalecimiento de capacidades institucionales para diseño y gestión de políticas públicas en energías renovables.

• *Área de gobernabilidad.* La misma enfatiza la calidad democrática y cultura política en lo que hace al fortalecimiento de la articulación de actores, sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Asimismo, se pone en valor los mecanismos de acción colectiva, como el cooperativismo, economía solidaria y negociación colectiva laboral. Se prioriza las buenas prácticas en gobierno electrónico, sociedad de la información, transparencias y acceso a la información pública. Por último, el fortalecimiento de las capacidades públicas para el desarrollo, que refiere precisamente a la modernización y profesionalización de la administración tributaria, la capacitación y asesoramiento en gestión y administración de empresas públicas.

3. URUGUAY Y LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

3.1. VISIÓN SOBRE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR. OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN Y MODELOS A LOS QUE SE APUNTA

La experiencia en CTR es aún muy incipiente, al tiempo que plantea desafíos mayores que los esquemas bilaterales.

Sin embargo, se percibe que la CTR puede brindar al país ciertas ventajas, por lo que su fomento persigue objetivos definidos. Mantener un *vínculo estratégico* con los socios que tradicionalmente lo han apoyado, es uno de ellos, a partir de la constatación de que Uruguay se enfrente a una paulatina disminución de los fondos de AOD que recibe.

Por otra parte, la promoción de esta modalidad persigue la *consolidación* y el *aprendizaje institucional*. Es indispensable la acumulación de experiencia junto a otras Agencias que tienen larga trayectoria en políticas de cooperación. En este mismo sentido se encuentra otro de los objetivos buscados con esta modalidad que es la *profesionalización de los cuadros técnicos* que ofrecen cooperación.

Estos objetivos, están íntimamente relacionados con otro que el país persigue con esta modalidad, que es la búsqueda de mayor *escala* para su cooperación. Si Uruguay desea generar un impacto en un tercer país, necesariamente debe incorporar otro socio que amplíe su alcance en términos financieros como en capacidad técnica. Se trata de lograr así una *CSS potenciada*.

Otro de los objetivos es posicionar a Uruguay como un *Global Player* en algún sector específico de cooperación, a través de una alianza con instituciones internacionales de referencia.

Uruguay apunta a poder desarrollar experiencias de CTR en base a diferentes esquemas de trabajo. Una primera opción es aquella que se conforma a partir de un acuerdo entre dos socios del sur para la realización de una acción conjunta, donde luego se busca la participación de un donante tradicional que enriquezca su estrategia de intervención, ya sea con recursos financieros como con mayor capacidad técnica. Esta situación marca un modelo donde el punto de partida es el *programa de cooperación entre los dos socios del sur*. Otra de las alternativas es aquella que se configura en base a una *capacidad local instalada*. Esto da origen a un modelo donde Uruguay identifica experiencias exitosas a nivel nacional y le propone a un donante tradicional replicarla en un tercer país de

menor desarrollo relativo. El tercer modelo se basa en la identificación de *experiencias exitosas* en Uruguay fruto de la cooperación con un socio tradicional y que se decide trasladar a un tercero con sus respectivos ajustes. Esto abre la posibilidad al cooperante tradicional en colaborar no solo con Uruguay sino con otros países donde luego se replique la experiencia.

Todas las modalidades planteadas presentan interrogantes a tener en cuenta al momento de fomentar un esquema de trabajo triangular. Por ejemplo, cuando el esquema está basado en un *programa de cooperación entre dos socios del sur*, deja entrever dudas acerca del real protagonismo del donante tradicional. El hecho de involucrarse en un proceso acordado previamente, implica un ejercicio de planificación real para una efectiva complementariedad, resultando que la participación acordada ponga de relieve el rol de los tres participantes. Por otra parte, el esquema de trabajo basado en una *capacidad local instalada* motiva interrogantes en torno al valor añadido del donante tradicional. Si el elemento central en este esquema es una capacidad identificada en Uruguay, y a su vez se entiende que la participación del socio tradicional no es únicamente financiadora, se plantea el reto de conjugar los diferentes *saberes* específicos.

Por su parte, cuando el esquema de triangulación es aquel donde se pone en valor una experiencia de éxito entre Uruguay y un donante tradicional, aumenta el riesgo de que quede relegada la necesidad real del socio de menor desarrollo relativo.

En definitiva, los objetivos y esquemas que componen la visión de un país, en este caso Uruguay, sobre la CTR no son inocuos al diseño de su estrategia.

3.2. EXPERIENCIAS DE TRABAJO Y PERSPECTIVAS

Hasta el momento, la experiencia de Uruguay en el campo de la CTR es mínima. Han existido avances en términos de diseño y planificación, más que en términos de ejecución de experiencias

concretas. Japón y España han sido identificados como los países con más posibilidades y ventajas comparativas para desarrollar este tipo de asociación. Se considera que son los dos socios con mayor trayectoria de trabajo en cooperación en Uruguay y además apuestan a la CTR como herramienta válida para complementar su estrategia bilateral.

Específicamente, Japón es identificado como el socio con más trayectoria en CTR a nivel mundial. Actualmente, junto a él, Uruguay se encuentra diseñando un curso internacional de formación sobre la temática de residuos sólidos dirigido a países de la región. A lo largo de varios años, técnicos uruguayos han viajado a formarse en esta materia por lo que ahora se pretende trasladar ese conocimiento a la región, a través de cursos internacionales financiados conjuntamente por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la AUCI. En base a lo antes dicho, este esquema de trabajo se ha definido a instancias de una *experiencia exitosa* en Uruguay resultado de la cooperación con un socio tradicional, en este caso Japón.

Por otra parte, en febrero de 2011, los gobiernos de Uruguay y de España firmaron un Memorándum de Entendimiento (AUCI-AECID, 2011) para fomentar la CTR. Es el primer acuerdo que Uruguay firma con estas características y apunta a fortalecer las capacidades para su nuevo rol como socio oferente en el sistema de cooperación internacional. Este Memorándum de Entendimiento establece algunos criterios que guiarán su trabajo:

- Destino: las acciones se dirigirán a terceros países de igual o menor desarrollo relativo, principalmente de América Latina y el Caribe.
- Marco de actuación: dichos países deberán contar con acuerdos previos de cooperación que brinden un marco para el desarrollo de las actividades.
- Cooperación técnica: el acuerdo prevé actuaciones con alto contenido de transferencia técnica como ser la colaboración

en la elaboración de estudios sectoriales, envío de técnicos, actividades de formación y capacitación.

- Compromisos financieros: los aportes financieros para cada actuación tendrán una participación inicial del 40 por ciento de Uruguay y del 60 por ciento de España.

En relación a las perspectivas de esta modalidad, se apuesta por generar alianzas de CTR donde el socio tradicional no sea un simple *comprador* de una idea pre acordada entre los países de menor desarrollo relativo, ni la vía más económica que este tenga para ejecutar su cooperación. Se pretende cooperar con un socio del sur, obteniendo la ayuda de un socio tradicional que brinde recursos financieros, *know how* en el sector específico y, fundamentalmente, su conocimiento en metodologías para la ejecución de programas de cooperación internacional.

3.3. POSICIÓN FRENTE A LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA

Históricamente, Uruguay no ha participado en el proceso de discusión sobre la Eficacia de la Ayuda. No es hasta el periodo 2009-2010 donde su involucramiento aumenta gradualmente a través de su presencia en ámbitos regionales de debate y culmina con la suscripción de la postura exhibida en el Foro de Busan¹⁰.

El documento, que fue presentado por Uruguay en el Foro, reconoce que en la región Iberoamericana no es fácil llegar a posturas comunes, y propone la generación de una agenda del sur, en el entendido que hasta ahora la Agenda de la Eficacia es un producto de la discusión del Norte, sin influencia alguna por aquellos países que no participan en ámbitos estratégicos (OCDE, G-8, etc.).

En el ámbito iberoamericano, a pesar de la diversidad de posiciones frente al proceso de Eficacia de la Ayuda, se reconoce una base común caracterizada por: la asociación horizontal como forma de romper una relación vertical y/o asistencialista; la

reciprocidad y aprendizaje mutuo como forma de promover las relaciones entre socios en situaciones similares de desarrollo, con desafíos comunes que ponen de relieve las necesidades y potencialidades de cada uno; la transferencia de conocimiento como eje de trabajo que permita mejorar las capacidades institucionales; la asociación entre pares como forma de promover la integración y el desarrollo regional; la necesidad de impulsar la CTR como manera de fortalecer las asociaciones horizontales que reconozcan el intercambio de conocimiento Sur-Sur, Norte-Sur y Sur-Norte

En lo que refiere al modelo de CSS y el aporte al proceso de la Eficacia de la Ayuda, Uruguay intenta iniciar un estilo diferenciado de aquel que promueven los principales países emergentes como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). Debido a su escala pequeña asume un rol activo en foros y debates internacionales, en el entendido de que su ausencia en estos ámbitos no ayuda a *marcar agenda*, como sí lo pueden lograr países de mayor dimensión o relevancia internacional. Por ello, apuesta a participar e incidir en todos los ámbitos posibles, de manera articulada con otros como el G-77 y Naciones Unidas.

A su vez, asume una cooperación alineada a la política de relacionamiento internacional del país pero no ligada únicamente a intereses comerciales que se tengan sobre una región. Se quiere impulsar una modalidad de cooperación que ponga su foco de atención en su impacto y no reproduzca prácticas de otros países donde el hecho de cooperar está desligado del interés por conocer sus resultados.

4. CONCLUSIONES

Uruguay experimenta cambios en relación a su posicionamiento internacional, que lo llevará paulatinamente a consolidar su rol *dual* de oferente y receptor de cooperación internacional.

En este sentido, es relevante destacar el liderazgo que el país ha tomado en estos últimos años en relación a la CSS. Ha incrementado sustancialmente su trabajo de profesionalización para la sistematización de información volcada al ámbito Iberoamericano; ha sido portavoz de la Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el Marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo¹¹ ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan, suscrita por 19 países Iberoamericanos; ostenta actualmente la Secretaría Técnica del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS; técnicos y personal directivo de la AUCI han participado en casi todas las instancias de intercambio, discusión y trabajo en el ámbito de la CSS y su Programa de Fortalecimiento. Su alto nivel de participación demuestra un fuerte involucramiento y liderazgo frente a este proceso.

Sin embargo, la nueva institucionalidad que se ha dado Uruguay para promover la CSS afronta algunos retos, tales como:

- Lograr una integración plural en el sistema nacional de cooperación de cara a la oferta. La misma debería contemplar, al menos, actores como la sociedad civil y los gobiernos subnacionales.
- Adoptar mecanismos nacionales de trabajo flexibles, considerando las diferentes lógicas de acción definidas por la experiencia de los diferentes actores en actividades de CSS.
- Impulsar un liderazgo institucional que no genere un efecto *embudo*, sino que maximice las sinergias entre las diferentes capacidades de los actores del sistema.

En términos generales, se evidencia que a Uruguay aún le falta camino por recorrer para consolidarse institucionalmente, lo que requerirá de una mayor acumulación de conocimiento para permitirle dar un salto cualitativo entre el *saber hacer* y el *saber cooperar*. Para ello, Uruguay intenta comenzar a desarrollar

modelos triangulares de cooperación para, entre otros motivos, aprender de países con mucha experiencia en la oferta de cooperación internacional. Se aspira a poder desarrollar actividades de CTR con un carácter *concatenado*, en el sentido de entender que no existe contradicción en comenzar a brindar cooperación en un área en la que Uruguay aún continúa recibiendo apoyo, simplemente reconocer en ello los diferentes niveles de avance sectorial en cada contexto-país.

Entre algunos actores uruguayos se percibe como limitante a esta perspectiva de trabajo triangular, la carencia de un programa de CSS sobre el cual un tercer socio pueda realizar su aportación. Hasta el momento el accionar de Uruguay en el campo de la CTR, se caracteriza por una actitud poco *creativa* y principalmente *reactiva*, lo que influye a su vez en la calidad del vínculo estratégico que se pretende alcanzar con el socio tradicional para este tipo de actividad o programa conjunto.

Sin embargo, una característica atractiva de Uruguay para los socios tradicionales, como Japón y España, es su posición de *aliado suave*, ya que existe una percepción generalizada entre los países de la región, sobre sus intenciones u objetivos ulteriores desvinculados de intereses ocultos o pretensiones intervencionistas. Esto podría permitir a los socios tradicionales ampliar el alcance de su cooperación y posicionar su liderazgo en sectores de interés, demostrando con ejemplos los buenos resultados que se han obtenido en un país de la región.

A su vez, la apuesta que Uruguay hace por convertirse en referente de una temática a nivel global, puede capitalizarse a través de la asociación estratégica con un socio tradicional. De esto modo, se pasaría de la idea de *global player* a una idea de *global players in partnership*, donde el *know how* de cada actor fuera complementario y posicionara a este equipo como puntero en un tema específico.

En este sentido, se puede realizar un breve análisis de la complementariedad de sectores de cara a posibles esquemas de triangulación. Si se toma el caso de Uruguay y España, se aprecia

que el Memorándum de Entendimiento para el fomento de este tipo de esquema, no especifica a priori sectores de intervención. Sin embargo, se puede encontrar concordancias entre las áreas identificadas por el Gobierno uruguayo con potencial para brindar CSS y aquellos sectores valorados con experiencia y alta especialización de la cooperación española¹².

TABLA 1

SECTORES VALORADOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA POR ÁREA URUGUAYA CON POTENCIALIDADES PARA OFRECER COOPERACIÓN SUR-SUR

ÁREAS CON CAPACIDADES IDENTIFICADAS POR EL GOBIERNO DE URUGUAY	SECTORES VALORADOS CON EXPERIENCIA Y ALTA ESPECIALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Área social	Salud, educación, cultura y equidad de género
Área agrícola, ganadera, agropecuaria y forestal	Medio ambiente y cambio climático
Área de infraestructuras para el desarrollo	Tecnologías de la información
Área de gobernabilidad y calidad de las instituciones	Democracia, partidos políticos y participación Descentralización, desarrollo local, seguridad ciudadana y derechos humanos

FUENTE: TALLER "MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN URUGUAY". HOTEL FOUR POINTS, 30 DE OCTUBRE DE 2012 Y ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ANEXOS AL MARCO DE ASOCIACIÓN ENTRE URUGUAY Y ESPAÑA (2011-2015).

Más allá del ejercicio analítico, parecería necesario evaluar las posibles complementariedades sectoriales para cada situación. Hasta el momento se distinguen dos escenarios para actuar. Uno, previamente definido por aquellos destinos (países) con prioridad en el marco de la estrategia de política exterior uruguayo (ejemplo de Paraguay y Bolivia). El menor desarrollo relativo, la proximidad geográfica y la sintonía política son elementos que influyen en este sentido. El segundo escenario, se compone por destinos ad hoc, los cuales no responden a una prioridad definida sino a una necesidad o requerimiento de un tercer país.

En cualquier caso, la ventaja comparativa de Uruguay para este tipo de asociación triangular reside en dos elementos. Uno es su ubicación geopolítica estratégica para lograr intervenciones

que tomen dimensión regional. La otra, y desde una perspectiva comparada, la presencia de un fuerte tejido institucional para el desarrollo. De este modo, es posible pensar en escenarios futuros que involucren al país en esquemas de CTR con enfoque regional.

BIBLIOGRAFÍA

- AUCI y AECID (2011): *Marco de Asociación entre Uruguay y España 2011-2015*, Presidencia de la República, Montevideo.
- BARREIRO, F. y REBOLLO, E. (2009): *Descentralización y Desarrollo Local en Uruguay*, PNUD, Montevideo.
- CEPAL (2010): *La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FERRO CLÉRICO, L., FERNÁNDEZ LUZURIAGA, W. y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2006): "La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 15, Montevideo.
- INE (2009): *Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso*, Montevideo.
- (2012): *Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso*, Montevideo.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (2010): *Informe de Coyuntura. Uruguay 2009-2010*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2011): *Reporte social 2011. Principales características del Uruguay social*, MIDES, Montevideo.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (2009): *Estrategia Uruguay III Siglo*, Presidencia de la República, Montevideo.
- (2010): *Relevamiento de las Capacidades Uruguayas de Cooperación Sur-Sur y Triangular*, Presidencia de la República, Montevideo.
- PNUD (2010): *Diálogos por la Descentralización*, Cuadernos de Desarrollo Local, Montevideo.
- (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, UNDP, Nueva York.
- RODRÍGUEZ, A. (2012): "Diagnóstico de Cohesión Territorial para Uruguay", *Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra*, Presidencia de la República, Montevideo.
- SEGIB (2010): *Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid.
- (2012): *Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid.

ENTREVISTAS

El autor agradece el aporte y reflexión compartida de:

- RIVERO, M.: Director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (mayo 2012).
- ORTIZ, F.: Subdirector de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (mayo 2012).

- SICA, L.: Subdirector adjunto de la Dirección General de Cooperación Internacional (junio 2012)
- BORTHAGARAY, M.: Encargada de Relaciones Internacionales; AYRES, C.; PIPPOLO, D.; IRISITY, M.: Departamento de Gestión y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Local, Laboratorio Tecnológico del Uruguay (junio 2012).
- CÁNEPA, D.: Presidente de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y Pro Secretario de la Presidencia de la República (julio 2012).
- MUSSELLI, V.: Responsable de la Unidad de Cooperación Internacional del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (noviembre 2012).
- HORNES, L.: Responsable de la Antena Latinoamericana del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (diciembre 2012).

NOTAS

1. En virtud de la casi inexistente información secundaria sobre el tema de referencia, la presente investigación se basó en fuentes primarias, a través de la realización de entrevistas en profundidad. El contenido del presente trabajo no refleja necesariamente los puntos de vista de los entrevistados ni el de sus instituciones, el cual queda bajo responsabilidad del autor.
2. Según datos del Banco Mundial, el valor promedio para la década 1996-2006 ha oscilado entre 0,1 y 0,2 por ciento del PIB.
3. Por una breve síntesis de indicadores de desarrollo en Uruguay, véase: Martín Fittipaldi Freire (2012): "La Cooperación Internacional en Uruguay. Apuntes sobre su situación y perspectivas", *Documento de trabajo*, n° 21, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, España [<http://www.ucm.es/info/iudc>]
4. Véase Ley Nacional n° 18.172 de Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2006, en: <http://www.parlamento.gub.uy/>
5. Fondo creado por el artículo 34 de la Ley n° 15.851, de 24 de diciembre de 1986, en: [http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18834& Anchor=](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18834&Anchor=)
6. Categorización sectorial utilizada por la SEGIB: social (educación, salud, vivienda o agua, entre otros); económica (desglosada a su vez en infraestructura y servicios económicos, para la creación de condiciones de funcionamiento de la economía, y sectores productivos); otra (más heterogénea, referida a aspectos tan diversos como el fortalecimiento institucional, la cultura, el género, el medio ambiente, o la prevención de desastres).
7. Véase Programa del Frente Amplio aprobado en el V Congreso Extraordinario, Zelmar Michelini, diciembre de 2008.
8. Véase conferencia titulada "Uruguay. Principales orientaciones y su inserción internacional" ofrecida por el vicepresidente de la República Cr. Danilo Astori, mayo de 2012, en: <http://www.asuntospublicos.tv/conferencias/832/?playlist=219>
9. Elaborado según la presentación realizada en el taller "Mecanismos de coordinación y gestión de la cooperación internacional en Uruguay" el 30 de octubre de 2012 por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
10. Véase "Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2012): posición sobre la cooperación sur-sur en el marco de la

cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan”, SEGIB.

11. Disponible en: http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=136:posicion-sobre-la-cooperacion-sursur-en-el-marco-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-ante-el-iv-foro-de-alto-nivel-de-busan&catid=11:noticias-cooperacion&Itemid=114.
12. Véase Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y AECID: *Anexos al Marco de Asociación entre Uruguay y España 2011-2015*. Presidencia de la República, Montevideo, 2011, pp. 167-169.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE VENEZUELA EN EL SIGLO XXI

TAHINA OJEDA MEDINA

En la edición anterior del libro *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad* se abordó el caso de la CSS de Venezuela. En aquella oportunidad se profundizó en las raíces históricas y políticas que hicieron posible el surgimiento y evolución de la cooperación del país, los principios que la avalan y el entramado institucional que la hace posible, se analizaron los principales sectores y áreas geográficas de actuación y se presentó la posición de Venezuela frente a la agenda de la eficacia de la ayuda. En esta ocasión, se realizará el seguimiento a la dinámica de la CSS del país con relación a los temas tratados en la edición anterior, destacando los elementos clave de la política de cooperación y sus experiencias más relevantes en el ámbito regional latinoamericano.

1. LA REEMERGENCIA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR VENEZOLANA EN EL SIGLO XXI

La CSS venezolana presenta una trayectoria de más de 30 años con altibajos en su desarrollo y, al igual que prácticamente el resto de los países del Sur, vive una época de reemergencia de su CSS.

Algunos factores que permiten explicar esta reemergencia y los cambios que se han constatado en su política exterior en la última década pueden resumirse en los siguientes elementos de análisis:

- Acercamiento político con los gobiernos latinoamericanos, en su mayoría, con una visión crítica del sistema-mundo y de las relaciones internacionales contemporáneas.
- Los objetivos de política exterior que han sido delineados por el gobierno de Hugo Chávez y que se concentran básicamente en: promover la integración de América del Sur; lograr posicionar a Venezuela como una potencia energética en el contexto latinoamericano y caribeño; influir en la redistribución del poder mundial y conseguir una nueva geometría del poder en el actual sistema-mundo.
- El carácter internacionalista del gobierno bolivariano acentúa el interés por la diversificación de sus relaciones internacionales y por la ampliación de las relaciones con actores no estatales que apoyan el proceso de cambio político e institucional que se promueve desde Venezuela, sirviendo de espejo y de apoyo para otros procesos similares en la región.
- Incremento en la renta nacional como consecuencia del alza de los precios del petróleo. Tal aumento ha permitido la financiación de grandes proyectos y programas de CSS. No obstante, sus convenios no se limitan a la financiación de la CSS, incluyen intercambios de experiencias y capacidades técnicas, formación y fortalecimiento institucional en diversos sectores.

2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR VENEZOLANA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR

Tradicionalmente la cooperación para el desarrollo ha sido considerada como parte de la política/acción exterior de los Estados. Existe una conexión directa entre política exterior y política de

cooperación, ya que, en gran medida, la ayuda al desarrollo ha estado condicionada a los intereses de política exterior de los donantes, sean dichos intereses de tipo geopolítico (Estados Unidos en Irak, Afganistán o Pakistán), por la relación poscolonial (Francia en África), ligada a intereses económicos (Japón con los países de su entorno en Asia) o más enfocada en objetivos de desarrollo (como la que realizan los nórdicos con los países que muestran peores indicadores económicos) (Sotillo, 2010). La política de cooperación es entendida como una política pública vinculada a la política exterior y se la considera no solo como un instrumento de la política exterior, sino como “un elemento integrante, significativo y definitorio de esta; ambas políticas se relacionan y enriquecen mutuamente, ambas interactúan, lo que significa que ambas responden en parte a las necesidades de la otra” (Pajín, 2007: XXV).

La CSS no escapa a esta realidad y, concretamente, el caso venezolano tampoco. La política de cooperación en Venezuela ha sido diseñada y caracterizada de acuerdo a los diversos momentos políticos de su historia democrática y el papel que ha pretendido jugar en el mundo. Bajo la conducción del gobierno de Hugo Chávez y con el marco político del *socialismo del siglo XXI*, que pretende encaminar al país hacia un modelo socialista con características propias, la estrategia de CSS tiene como objetivo político profundizar la integración latinoamericana como bloque de poder, la proyección internacional del país y la diversificación de las relaciones internacionales bajo la construcción de alianzas estratégicas para hacer frente al modelo neoliberal y al imperialismo.

Desde la llegada de Hugo Chávez, la política exterior venezolana ha dado un cambio de 180 grados. “De privilegiar las relaciones y la cooperación económica en el marco de una política exterior orientada por la apertura y por la aceleración de los procesos de integración basados en acuerdos de libre comercio, se pasó a un fuerte énfasis en una visión geopolítica de competencia entre bloques de poder y, particularmente, de la hegemonía estadounidense,

que imponía nuevas alianzas estratégicas para poder contrarrestarla” (Serbin, 2010: 482). A partir de este cambio de visión y de rumbo, la política de cooperación y asociación internacional de Venezuela, se vio claramente influenciada por la necesidad de identificar a los aliados más confiables para construir un bloque de poder en América del Sur. Las principales alianzas se pueden resumir de la siguiente manera:

- Bloque de América del Sur: con Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Uruguay.
- Bloque de la cuenca del Caribe: con Cuba, Haití, República Dominicana, Jamaica y las demás islas asociadas a Petrocaribe.
- Alianzas con potenciales aliados ante un posible enfrentamiento con Estados Unidos: Angola, China, Bielorrusia, Gambia, Irán, Rusia, Siria y Vietnam.

La orientación de la política exterior y la CSS de Venezuela no se ha construido de manera monolítica e inmutable en estos 14 años, sino que se ha ido profundizando y moldeando en varias etapas. Según González (2006), la primera de ellas comienza en 1999 con el objetivo de conseguir el *equilibrio internacional* recogido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN) 2001-2007. La segunda etapa comienza en 2004 con las conclusiones aportadas por el Taller de Alto Nivel, que tuvo lugar en Caracas, y en donde se diseñó el *Nuevo mapa estratégico de la Revolución Bolivariana* reforzado, posteriormente, por PDESN 2007-2013 con el objetivo de construir y articular los nuevos polos de poder geopolíticos en el mundo. Y, por último, una tercera etapa, que no contempla González, comienza con la propuesta del Plan Socialista 2013-2019, que da un paso más en relación a los objetivos de los PDESN anteriores, al procurar “convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, en lo económico y en lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el

Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en nuestra América”. Los objetivos específicos de esta línea del Plan Socialista 2013-2019 son:

- Consolidar el papel de Venezuela como potencia energética mundial.
- Desarrollar el poderío económico de la Nación según el aprovechamiento óptimo de las potencialidades que ofrecen nuestros recursos para la generación de la máxima felicidad de nuestro pueblo, así como de las bases materiales para la construcción de nuestro socialismo bolivariano.
- Conformar y ampliar el poderío militar para la defensa de la Patria.
- Profundizar el desarrollo de la nueva geopolítica nacional y regional, latinoamericana y caribeña.

Este modelo de relaciones Sur-Sur justifica el impulso de espacios políticos y económicos de solidaridad y complementariedad con sus vecinos y aliados del Sur, y el desarrollo de iniciativas como la ALBA-TCP, UNASUR, CELAC y el fortalecimiento de Mercosur, así como esquemas de asociación estratégica como Petrocaribe, entre otros. Son constituidos como espacios comunes para el fortalecimiento de la autoestima regional, la lucha antiimperialista, la confianza mutua y la CSS en marcos regionales (Ojeda, 2012).

3. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE VENEZUELA

- La CSS venezolana actual no puede entenderse “si no es en el contexto de su ideario bolivariano y la puesta en práctica del denominado *Socialismo del Siglo XXI*, sustrato teórico que conforma el marco estratégico en el que se inserta la acción internacional

venezolana” (Santander, 2011: 89). En este marco, Venezuela promueve como caracteres de identidad ser un país *sudamericano, revolucionario y bolivariano*.

- La CSS está concebida como una política pública y como parte de la política exterior. El artículo 7^o del anteproyecto de ley de cooperación de 2005 propone una definición: “La política pública de cooperación internacional, como expresión de la política exterior del Estado venezolano, buscará la coordinación y la integración armónica de esfuerzos entre Estados, organismos internacionales, organizaciones públicas no estatales y en general de todas aquellas instituciones, organizaciones, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, públicas o privadas y las comunidades organizadas dentro del objetivo común de incentivar el desarrollo humano integral, la justicia social y el bienestar de los pueblos”.

- Destaca la variable energética como un elemento dinamizador de las relaciones internacionales de Venezuela, como un factor clave para la CSS en materia de integración energética y como la principal fuente de financiación de la cooperación que ofrece el país. “Hay que señalar que la variable energética ha estado siempre presente en la agenda de política exterior venezolana. Con altibajos, la estrategia petrolera de los diversos gobiernos estuvo siempre orientada a la proyección exterior del país [...]” (González, 2006: 169).

- Está enfocada fundamentalmente hacia América Latina y el Caribe por mandato constitucional y reforzado en los PDESN y el actual Plan Socialista. Sin embargo, desde 2005 ha ampliado su red de cooperación con países africanos y asiáticos.

- Mantiene una visión crítica ante el sistema-mundo vigente, con una clara postura antiimperialista y antihegemónica frente a Estados Unidos.

4. SECTORES DE ACTUACIÓN Y PRINCIPALES EXPERIENCIAS

La principal fortaleza y experiencia de la CSS venezolana se refleja en el campo energético y petrolero, no obstante su cooperación no se limita exclusivamente a este campo. Es una cooperación que se caracteriza por su multisectorialidad y emplea diversos instrumentos, a saber, cooperación técnica, cooperación económica y financiera, acción humanitaria, cooperación transfronteriza, cooperación universitaria, becas, entre otras. En el siguiente apartado se abordarán una serie de casos concretos que permiten conocer al detalle su praxis.

4.1. AYUDA Y ACCIÓN HUMANITARIA: CASO HAITÍ

El apoyo a la compleja situación haitiana por parte de la CSS latinoamericana está protagonizada por la alianza de Argentina, Brasil y Chile (ABC) desde 2005, cuando coordinaron esfuerzos en el marco de la MINUSTAH. A la troika ABC se sumaron posteriormente Uruguay, Ecuador, Guatemala, Bolivia, Perú y Panamá. También aportan la CSS México, Cuba y Venezuela, pero estos lo hacen fuera de la MINUSTAH. Venezuela, que no forma parte de la MINUSTAH, decidió ofrecer su apoyo y responder a los requerimientos de Haití por medio de los esquemas de asociación estratégica de Petrocaribe, el Acuerdo Energético de Caracas (AEC) y la ALBA-TCP. “En el caso de Venezuela se destaca la ayuda, que en forma de financiación concesional, otorga a partir del Acuerdo Energético de Caracas del año 2000. Conforme a este acuerdo, Venezuela entrega 6.500 barriles de petróleo diario a Haití y le financia el 25 por ciento de la factura resultante [...] Asimismo, en el marco de Petrocaribe [...] suministra diésel y gas cofinanciación especial” (Lengyel, 2011: 57).

El apoyo que Venezuela está otorgando para la reconstrucción de Haití va más allá de la ayuda humanitaria que ha podido prestar

en los momentos de emergencia. Trabaja de forma mancomunada con Cuba en un programa integral de acción humanitaria destinado a aliviar el sufrimiento y a garantizar la supervivencia del país. En este sentido, el 5 de julio de 2007 se firmó el Acuerdo de Cooperación Triangular entre Cuba, Venezuela y Haití, en el marco de la ALBA-TCP, con la finalidad de establecer proyectos y programas para el desarrollo de Haití en las áreas de energía, soberanía alimentaria, medicina, alfabetización y otros. Así como brindar asistencia técnica, asesoría y capacitación a personal haitiano que labore en instituciones públicas y privadas. Para coordinar estas tareas, se estableció una Oficina de Cooperación Tripartita, con sede en Puerto Príncipe, y cuyos gastos son financiados por Venezuela.

Otra experiencia de especial valor es el Programa de Cooperación Triangular para el Fortalecimiento de los Sectores Agropecuarios y de la Salud en Haití, acordado entre Venezuela, Argentina y Haití. Este programa, suscrito el 29 de mayo de 2012, cumple con la finalidad de apoyar el Plan Estratégico de Desarrollo elaborado por el gobierno de Haití, más en concreto, para fortalecer el sector agropecuario, contribuir a la soberanía alimentaria, a través del Programa Pro Huerta-Haití, y reforzar el sector salud con miras a mejorar el acceso de su población a los servicios de salud. Una característica interesante de este programa, es que invita a los países miembros de la UNASUR y la ALBA-TCP para aunar esfuerzos y generar sinergias en favor de la realización de actuaciones más coherentes, eficaces e integrales en materia de CSS.

En el marco de las relaciones bilaterales, han acordado un plan de trabajo conjunto para contribuir a la reconstrucción de Haití tras el terremoto de 2010. Venezuela en el marco de la ALBA-TCP propuso la creación de un Fondo Humanitario de 100 millones de dólares para financiar el plan de trabajo. Adicionalmente colabora en la construcción de viviendas, la instalación de plantas eléctricas que suministran el 20 por ciento de la luz eléctrica al país, la construcción del aeropuerto Cap Haitien, la condonación

de la deuda de Haití a Petrocaribe y la donación de 225 mil barriles de gasolina y diésel (Embajada, 2011).

4.2. PETROCOOPERACIÓN: COOPERACIÓN VENEZOLANA EN EL SECTOR PETROLERO Y ENERGÉTICO

La petrocooperación venezolana responde a una serie de lineamientos políticos y estratégicos que persiguen el triple objetivo de: contribuir a la integración energética, diversificar los mercados internacionales para el petróleo venezolano y mantener su liderazgo petrolero y gasífero, dentro y fuera de la región. Es uno de los sectores más fuertes del país y es utilizado como brazo de la política exterior, así como de la CSS y de la solidaridad internacional. En este sector se aplican instrumentos de cooperación técnica, financiera, comercial y política.

Tal y como se explicó en la edición anterior, la base jurídica fundamental de la CSS en este sector se encuentra en el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas (ACEC), suscrito el 19 de septiembre de 2000. El ACEC establece en su artículo 4^o, que Venezuela, de conformidad con la cuota de suministro establecida en el acuerdo, otorgará esquemas de financiación bajo las siguientes condiciones: plazo de hasta 15 años para amortización del capital, con un periodo de gracia hasta de un año y una tasa de interés anual del 2 por ciento. El monto de los recursos financiados aplicables se determinará según la escala establecida en el ACEC, que contempla las posibles fluctuaciones en el precio del barril y, en consecuencia, el ajuste correspondiente de la financiación por parte de Venezuela.

Uno de los esquemas de asociación estratégica más importantes que ha desarrollado Venezuela con base en el ACEC es Petrocaribe. Nació el 29 de junio de 2005, con el Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe (ACEP), para contribuir a la seguridad energética, al desarrollo socioeconómico y a la integración con los países del Caribe. Este acuerdo establece modalidades

diferentes a las tradicionalmente utilizadas por el país en término de relaciones comerciales y cooperación económica. A través de él Venezuela ofrece la posibilidad de extender facilidades a los países miembros con beneficios adicionales a los que se establece el ACEC. Extiende el plazo de pago a 25 años con un periodo de gracia que puede oscilar entre uno y dos años, con una financiación a corto plazo de 90 días y reduciendo la tasa de interés al 1 por ciento. En este marco emplea los siguiente instrumentos de cooperación: primero, un programa de facilidades de pago de la factura petrolera; segundo, la transferencia directa de recursos para la creación del Fondo Alba-Caribe y Alba-Alimentos; y tercero, la creación de una Zona Económica de Petrocaribe (propuesta que será definida en la VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Petrocaribe, en 2013, y que pretende incluir a los países de la ALBA-TCP).

Petrocaribe busca conseguir, para los 18 países miembros, la soberanía de los recursos energéticos y la autodeterminación en la identificación de las necesidades. Hasta ahora se han constituido 13 empresas mixtas (10 de hidrocarburos, 1 de petroquímica, 1 de transporte y 1 de alimentos) con 3.623 trabajadores directos y con un suministro actual que satisface el 40 por ciento de las necesidades energéticas de los países suscriptores. De igual forma, Petrocaribe cuenta con 3 refinerías (1 en Cuba, 1 en Jamaica y 1 en República Dominicana) con una capacidad de 119.000 barriles por día y dos buques propios, para evitar los intermediarios que aumentaban el costo del transporte. "Esto ha permitido a los países manejar el equilibrio económico en los momentos de importantes fluctuaciones de los precios del petróleo, convirtiéndose en la característica esencial de la iniciativa de Petrocaribe" (Ramírez, 2013).

Sus miembros han definido una nueva modalidad de compensación de la factura petrolera, concretamente, con el intercambio de bienes y servicios provenientes de los países suscriptores. Por ejemplo, para el año 2012 se facturaron 868 millones dólares en bienes y servicios, representando su mayor porcentaje

en alimentos. Según Ramírez (2013), para sus miembros es una oportunidad de complementar sus economías y potenciar el intercambio económico y comercial en la región. Otra iniciativa incorporada a este esquema de CSS es la producción de energía eléctrica, tanto por fuentes convencionales como alternativas, consiguiendo instalar una capacidad de 365 megavatios.

Otro motor de la CSS venezolana es el CICCIV, suscrito el 30 de octubre de 2000 en Caracas. Pese a ser un acuerdo bilateral, es el más amplio de todos dado el alto nivel de intercambio, la variedad de instrumentos y los sectores que aborda, cuyo principal instrumento es la compensación. Según lo establecido en el CICCIV, Venezuela aporta una cuota diaria de barriles de petróleo en condiciones preferenciales (con base en el ACEC) y Cuba traslada una cantidad de profesionales de diferentes áreas (principalmente salud, deporte y educación) para colaborar y asesorar en la conducción de los proyectos de desarrollo social impulsados por el gobierno venezolano. Fruto de la estrecha relación económica y política, los países han firmado otros acuerdos en el marco del ALBA-TCP, con los que Venezuela se ha convertido en uno de los principales destinos de los productos Cubanos y, por su parte, Cuba en un importante mercado del petróleo venezolano.

“El proyecto es mutuamente beneficioso en varios terrenos, pues Cuba está asesorando a Venezuela en toda una serie de temas en los cuales tiene evidentes avances, mientras que Caracas ha ofrecido a La Habana varias producciones conjuntas y apoyo en el fomento de la capacidad refinadora de petróleo y en la apertura al exterior de las telecomunicaciones cubanas. Tanto Cuba como Venezuela están aprovechando la posición geoestratégica privilegiada de Cuba [...] Ambos países cooperan con el desarrollo social de los vecinos latinoamericanos y caribeños” (Alzugaray, 2011: 84). Con independencia de los aspectos relacionados con la cooperación económica, ambos han desarrollado una alianza política y estratégica que les permite llevar adelante una serie de programas y acciones, en el marco de la ALBA-TCP, de Petrocaribe y

ahora de CELAC, como parte de lo que podríamos denominar un modelo bolivariano de CSS.

La política de cooperación en el sector energía y petróleo está dirigida fundamentalmente por Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y su centrales PDVSA América y PDVSA Caribe. Ambas ejecutan la petrocooperación con el empleo de los siguientes instrumentos: donaciones directas de crudo y derivados, programas de formación técnica y adiestramiento para la exploración y explotación de petróleo y gas, programas de cooperación para la investigación de combustibles ecológicos, condonación de deuda, aporte financiero a fondos de cooperación regional, intercambio de profesionales y técnicos, comercialización conjunta de crudos, asfaltos y lubricantes, entre otros.

4.3. COOPERACIÓN EN PROYECTOS SOCIALES

Tal y como lo hacen el resto de países que participan en las dinámicas de la CSS, Venezuela ha impulsado, con el apoyo de la CSS de Cuba, diversos proyectos sociales que son demandados por otros gobiernos latinoamericanos. Es el caso de las denominadas *misiones* que se desarrollan en el país en las áreas de salud, educación y deporte. Estos proyectos sociales o misiones surgen con el CICCIV en el año 2000. En una primera etapa tenían un alcance nacional y, a partir del año 2005, se inició la fase de internacionalización de sus principales programas: Misión “Yo sí puedo”, Misión Milagro, Misión Barrio Adentro (salud), Misión Barrio Adentro Deportivo.

Bajo la modalidad de cooperación triangular (CTR), la Misión Milagro y “Yo sí puedo” se realiza con personal técnico-profesional cubano y con recursos económicos y materiales venezolanos. Los terceros socios receptores son, por un lado, Ecuador, Bolivia y Nicaragua en el marco del ALBA (para el programa de alfabetización “Yo sí puedo”) y por otro, República Dominicana, Guatemala, Belice, Ecuador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Chile, Nicaragua y Argentina (para la Misión Milagro).

El caso concreto de la Misión Milagro surgió como consecuencia de la detección de miles de personas con problemas oftalmológicos incorporadas al Programa Integral de Salud de Venezuela (Misión Barrio Adentro). En consecuencia, el 10 de julio de 2004 fueron enviados a Cuba 50 pacientes venezolanos que sufrían enfermedades de la vista y, a partir del año 2005, comienzan a operarse en Venezuela pacientes nacionales y extranjeros en 72 centros hospitalarios. A la fecha, es uno de los principales programas del gobierno bolivariano y uno de los programas de CTR que junto a Cuba ejecuta en América Latina y el Caribe. En suma, más de 1.500.000 pacientes han sido operados, de los cuales, 33.000 son provenientes de 22 países (MRE, 2012).

La Misión Milagro se ejecuta a través de diversas modalidades: la primera, se trasladan a Venezuela los beneficiarios del programa para que sean operados por los profesionales cubanos; la segunda, se trasladan los beneficiarios a Cuba y, la tercera, se envían los especialistas y los equipos para el diagnóstico y la atención a los países destinatarios de la Misión. Los costos en la última modalidad se comparten entre Venezuela y el socio receptor, quedando a cargo de Cuba el aporte de los profesionales.

Por otra parte, un sector no tradicional en la CSS venezolana que está cobrando particular interés en los últimos años es la cooperación deportiva. El deporte en Venezuela está concebido como un eje promotor de la salud, el desarrollo y la inclusión social. En este sector se emplean los instrumentos de la CSS con el propósito de intercambiar conocimientos y experiencias en el desarrollo del deporte de alta competencia e incrementar los resultados de Venezuela en los diferentes compromisos internacionales. Actualmente Venezuela mantiene activos 19 acuerdos de CSS con países de América Latina y África destinados a potenciar el alto rendimiento y la masificación del deporte. El mayor dinamismo se observa en el marco de la ALBA-TCP, en el cual se desarrolla una CSS deportiva con reglas propias y con un enfoque diferente al que maneja el

Comité Olímpico Internacional. Sus principales socios en América Latina son Cuba y Ecuador.

Según Rodríguez (2013), para conseguir el fortalecimiento de las capacidades deportivas del país los acuerdos de CSS se concentran en tres líneas de actuación estratégicas: la formación, el alto rendimiento y la masificación.

En el caso de la formación, se incluyó en el CICCIV la "formación en Cuba de entrenadores, profesores de educación física, técnicos y especialistas del deporte, enviados por Venezuela, con el fin de que Cuba contribuya a crear el personal calificado venezolano necesario, que tendrá la principal responsabilidad en los planes de convertir a Venezuela en una potencia deportiva" (Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela, 2000). Para hacer efectivas las disposiciones del convenio se emplean dos modalidades de trabajo: la primera, los deportistas y profesionales del deporte son formados en la Escuela Internacional de Educación Física y Deporte de Cuba; la segunda, se creó la Universidad Deportiva del Sur, con sede en Venezuela, que imparte formación especializada a jóvenes venezolanos y extranjeros en programas académicos correspondientes a las áreas de educación física, deporte, recreación, gerencia y organización deportiva.

Siguiendo con las otras dos líneas de actuación a las que se refiere Rodríguez (2013), para mejorar el alto rendimiento de los deportistas se realizan en el marco de la ALBA-TCP los Juegos del ALBA; los Juegos Estudiantiles del ALBA y las concentraciones de equipos deportivos (para el conocimiento de los equipos y el roce entre los jugadores). En cuanto a la masificación del deporte el proyecto bandera es la Misión Barrio Adentro Deportivo que cuenta con el aporte de tres mil técnicos cubanos (entre entrenadores y profesionales de varias especialidades deportivas y de educación física).

En suma, los sectores social y energético son los ejes fundamentales de las actuaciones de Venezuela en el campo de la CSS y CTR en América Latina y el Caribe. En la mayoría de los casos,

ambos sectores son combinados en los convenios de cooperación, ya que, por un lado, el país responde a las demandas energéticas de sus socios y, por otro, incorpora en las agendas de negociación la variable social como pilar fundamental del desarrollo y la inclusión social.

5. CONCLUSIONES

Tras acabar el seguimiento por la CSS venezolana podemos destacar como sus principales señas de identidad que es una cooperación dinámica, multisectorial y fundamentalmente política. Que emplea diversos instrumentos y modalidades, a saber, cooperación energética, cooperación técnica, cooperación económica y financiera, educación para el desarrollo endógeno e inclusión social, transferencia tecnológica, desarrollo de obras de infraestructura, donaciones directas, becas, entre otros.

Analizar el caso venezolano en el siglo XXI implica ubicarse en su contexto actual y comprender las claves de su política exterior. Solo así es posible dibujar el complejo entramado de relaciones (nacionales e internacionales), el discurso que se maneja en torno a los ejes de poder en el mundo y el sistema de alianzas internacionales que ha construido para hacer frente al modelo económico y político vigente.

Efectivamente la CSS y la CTR del país responden a unos lineamientos de su política exterior y su principal brazo dinamizador es la petrocooperación. No puede ser de otra manera puesto que las principales fortalezas que posee el país se concentran en el sector petrolero y energético. Aun así, el interés por dar protagonismo a las necesidades sociales en la región ha ocasionado que el petróleo sea utilizado con fines estratégicos para conseguir la financiación de proyectos que exceden de lo meramente petrolero.

La cooperación venezolana actual se deslustra de la visión tecnócrata y apolítica que algunos han intentado atribuirle a la

CSS. Entiende que para conseguir agilizar y concretar sus objetivos de política exterior es fundamental la combinación de sus planes de política interna con la dinámica regional latinoamericana. Esto es un reflejo de la realidad contemporánea de la CSS en la región. Los países cada vez más incorporan el eje Sur-Sur como parte activa de su política/acción exterior. En este sentido, el propio *Informe de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana* destaca que “a medida que la oferta va ganando peso, tal vez tiene menos sentido que las instituciones responsables de la cooperación se encuadren en Ministerios o Secretarías de Planificación. La conexión con la acción exterior, sea en la oferta o en la recepción, es elevada y por lo tanto parece razonable que estas instituciones se encuentren adscritas a las Cancillerías [...]” (SEGIB, 2010: 147).

El país no pretende convertirse en un donante tradicional ni participar en los foros habituales, que desde la perspectiva del gobierno bolivariano, han sido creados y han evolucionado a espaldas de los países del Sur. Tampoco manifiesta interés por la CTR con los donantes tradicionales, aunque sí confía en los resultados positivos que aportan las asociaciones triangulares.

Queda claro que Venezuela pretende crear un modelo propio de cooperación (concebido como un modelo viable y práctico de relaciones Sur-Sur en donde los países empobrecidos puedan complementar sus economías y diseñar sus propios mecanismos de compensación comercial), modelo que por sus características y la enunciación constante del sueño integracionista de Simón Bolívar, no solo por su parte sino por el de sus socios latinoamericanos, podemos denominar como un modelo bolivariano de CSS.

Y, por último, pero no menos importante, señalar que pretende contribuir a que América Latina y el Caribe se constituya como un bloque de poder en el mundo y con ello alcanzar el estatus de potencia energética regional y mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- ALZUGARAY, C. (2011): "Los fundamentos de la política exterior cubana: 2001-2011", en ALONSO, J. A., BAYO, F. y GRATIUS, S. (coords.): *Cuba en tiempos de cambios*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid, pp. 61-98.
- CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE CUBA Y LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (2000).
- EMBAJADA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA EN ESTADOS UNIDOS (2011): "Ayuda de Venezuela a Haití: dos años después del terremoto" [<http://venezuela-us.org/es/wp-content/uploads/2011/08/01-10-2012-FS-Haiti-ESP.pdf> (consultada el 10/10/12)].
- GARCÍA, E. (2009): "Ser oftalmólogo del ALBA", *Revista Misión Milagro. Revista médica de la Facultad Cubana de Oftalmología*, nº 4, vol. 3, octubre-diciembre, Cuba [<http://www.misionmilagro.sld.cu/vol3no4/edi34.php> (consultada el 11/01/13)]
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006): *Plan de Desarrollo Económico y Social de Venezuela, 2007-2013*, Presidencia, Caracas.
- (2012): *Plan Socialista de Venezuela, 2013-2019*, Presidencia, Caracas.
- GONZÁLEZ, E. (2006): "Las dos etapas de la política exterior de Chávez", *Nueva Sociedad*, nº 205 [http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf (consultada el 06/11/12)]
- LENGYEL, M. (2011): "El desafío de la cooperación Sur-Sur en América Latina. El caso de ABC en Haití", en ROJAS, F. y BEIRUTE, T. (eds.), *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, Teseo-Fundación Carolina-Flasco, Buenos Aires, pp. 49-67.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA (2012): *Misión Milagro: 8 años brindando solidaridad al mundo* [<http://www.mre.gov.ve/> (consultada el 30/12/12)].
- OJEDA, T. (2010), "Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur", en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp.153-175
- (2012): "Una geopolítica que prioriza el eje Sur-Sur", *Le Monde diplomatique, Suplemento Venezuela de cara al futuro*, p. 3.
- PAJÍN, L. (2007): "La nueva etapa en la cooperación española al desarrollo", en IGLÉSIA-CARUNCHO, M., *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Fundación Carolina-Siglo XXII, Madrid.
- RAMÍREZ, R. (2013): *Intervención del Ministro del Poder Popular de Petróleo y Minería*, Reunión Extraordinaria de Ministros de Petrocaribe y el ALABA-TCP, 10 de enero, Caracas.
- RAMOS, Y. et al. (2008): "Misión Milagro: una tecnología social", *Revista Misión Milagro. Revista médica de la Facultad Cubana de Oftalmología*, nº 2, vol. 2, abril-junio, Cuba [<http://www.misionmilagro.sld.cu/vol2no2/orig8.php> (consultada el 11/01/13)].
- REBOLLEDO, I. (2012): *Convenio entre Cuba-Venezuela permite el avancen del deporte nacional*, Ministerio del Poder Popular para el Deporte, Venezuela [http://www.mindeporte.gov.ve/porta12009/index.php?option=com_content&task=view&id=8454&Itemid=191 (consultada el 11/01/13)].
- RODRÍGUEZ, H. (2013): Ministro del Poder Popular para el Deporte -República Bolivariana de Venezuela, "La CSS en materia deportiva", entrevista telefónica realizada el día 27 de enero de 2013, 17 horas.

- ROMERO, C. (2010): "La Cooperación Sur-Sur entre Venezuela y Cuba", ALOP y THE REALITY OF AID: *La cooperación Sur-Sur ¿un desafío al sistema de la ayuda?*, marzo, pp. 133-143, Medellín.
- SANTANDER, G. (2011): "Venezuela: el donante bolivariano", en SANTANDER, G. *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudio de casos*, ICEI, Serie Estudios e Informes n° 6, pp. 87-107.
- SERBIN, A. (2010): "Venezuela: el escenario regional como (un deseo de un) único escenario", en TUSSIE, D. y TRUCCO, P., *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Editorial Teseo-FLACSO, Buenos Aires.
- SOTILLO, J. Á. (2010): "La cooperación para el desarrollo: el nuevo reto de la política exterior española", *La política exterior de España desde 1800 hasta hoy*, Ariel, Madrid.

