



Universitat Autònoma de Barcelona

Departament de Dret Públic i Ciències Històrico-Jurídiques

Doctorado en
Relaciones Internacionales e Integración Europea

La Cooperación Sur-Sur y el desarrollo del Sur global

Tesis doctoral

Carlos D. Martín Faus

Director
Dr. Rafael Grasa Hernández

Febrero, 2015

La Cooperación Sur-Sur y el desarrollo del Sur global

Sumario	i
Agradecimientos	iii
<i>Abstract</i> (Español/English)	iv
Índice de tablas y gráficos	v
Relación de acrónimos	vi
1. Capítulo. Introducción	1
1.1. Aproximación al objeto de estudio	3
1.2. Objetivos y preguntas de investigación	4
1.3. Diseño de la investigación	8
2. Capítulo. Evolución del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Cooperación Sur-Sur	13
2.1. La cooperación como instrumento de la política exterior	13
2.2. Las Instituciones para el desarrollo mundial	16
2.2.1. Creación de las agencias nacionales de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Norte	18
2.2.2. Creación de las agencias nacionales de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sur	20
2.3. El Sur global y el reconocimiento de la Cooperación Sur-Sur	21
2.3.1. 1950s - 1960's: Orígenes de la Cooperación Sur-Sur	23
2.3.2. 1970's: Nuevo Orden Económico Internacional	28
2.3.3. 1980's: Crisis de la deuda	33
2.3.4. 1990's: Reformas estructurales	38
2.4. 2000's: (Re-)emergencia del Sur y reconocimiento de la Cooperación Sur-Sur	41
2.5. Recopilación y conclusiones preliminares	47
3. Capítulo. Cooperación Sur-Sur y proveedores de asistencia del Sur	51
3.1. ¿En qué se diferencia la cooperación del Sur de la del Norte?	52
3.2. Patrones: ¿cuáles son sus principios y valores?	61
3.3. Ámbitos geográficos y temáticos: ¿dónde y en qué trabajan?	65
3.4. Arquitectura: ¿cuáles son sus estructuras institucionales?	69
3.5. Recursos: ¿cuáles son los volúmenes de recursos de los proveedores del Sur?	71
3.6. Debilidades y fortalezas de la Cooperación Sur-Sur: ¿qué condiciones de sostenibilidad del desarrollo ofrece la Cooperación Sur-Sur al Sur global?	80
3.7. Recopilación y conclusiones preliminares	84
4. Capítulo. La Cooperación Sur-Sur de Brasil	87
4.1. Brasil actor internacional de cooperación para el desarrollo	90
4.2. Visión general de la cooperación para el desarrollo brasileña	93
4.2.1. El discurso político	93
4.2.2. Agencia Brasileña de Cooperación: misión, visión, valores	100
4.2.3. Modalidades y tendencia volúmenes de recursos	105
4.2.4. Alcance geográfico y temático	111
4.3. La práctica de Cooperación Sur-Sur brasileña en el contexto internacional	113

4.3.1. Las relaciones entre Brasil y África	113
4.3.2. La Cooperación Sur-Sur brasileña en agricultura y soberanía alimentaria con África	128
4.3.3. Proyectos estructurales agrícolas en África y exportación del Programa de Adquisición de Alimentos a África	134
4.3.3.1. Proyecto Cotton-4	134
4.3.3.2. Proyecto para el desarrollo del cultivo de arroz	136
4.3.3.3. Proyecto Pro-Savannah	137
4.3.3.4. Programa de Adquisición de Alimentos África	138
4.4. Brasil en Haití: Mirada desde la Cooperación Sur-Sur a las operaciones de paz	143
4.5. Recopilación y conclusiones preliminares	147
5. Capítulo. La Cooperación Sur-Sur de Chile	153
5.1. Chile actor internacional de cooperación para el desarrollo	154
5.2. Visión general de la cooperación para el desarrollo chilena	158
5.2.1. El discurso político	159
5.2.2. Agencia Chilena de Cooperación Internacional: misión, visión, valores	165
5.2.3. Modalidades: ámbitos temáticos y geográficos	168
5.2.3.1. Cooperación horizontal	169
5.2.3.2. Cooperación triangular	173
5.2.3.3. Cooperación regional	184
5.2.4. Panorama general de los recursos de cooperación	192
5.3. La práctica de Cooperación Sur-Sur chilena en el contexto internacional	197
5.3.1. La incipiente acción de Chile en África	197
5.3.2. La importancia de los programas regionales de cooperación	199
5.4. Chile en Haití: De la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití a la Cooperación Sur-Sur	201
5.4.1. Los proyectos de Cooperación Sur-Sur en Haití	204
5.5. Recopilación y conclusiones preliminares	208
6. Capítulo. Conclusiones	215
6.1. El enfoque de la investigación y resultados	215
6.1.1. Visión general	216
6.1.2. La pregunta de investigación	217
6.1.2.1. La promoción de bienes públicos globales	218
6.1.2.2. El establecimiento de alianzas para el desarrollo	219
6.1.2.3. La implementación de cooperación técnica	221
6.2. La Cooperación Sur-Sur como narración y política pública	222
6.2.1. Contextos regionales diferenciados	223
6.2.2. Construcción de la narrativa de la Cooperación Sur-Sur	224
6.2.3. Cooperación Internacional al Desarrollo y coherencia del discurso a la práctica de la Cooperación Sur-Sur	225
6.2.4. Desafíos de la Cooperación Sur-Sur	226
BIBLIOGRAFÍA	229

Agradecimientos

Quisiera agradecer a todas las personas en el Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUÉE) y en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) que me recibieron, hace ya varios años, para iniciar esta investigación y con los cuales tengo la oportunidad de continuar trabajando actualmente en la universidad. Todos y todas me han acogido con mucho afecto y profesionalidad tanto en esta investigación como en los otros trabajos conducidos en paralelo. Mención especial corresponde a mi Director de tesis, el Dr. Rafael Grasa, por su paciencia y persistente impulso para no dejar el trabajo a pesar de otros proyectos que se presentaban en el camino. Su constante orientación me ayudó a descubrir y trabajar varios temas hasta profundizar más en los de cooperación internacional, particularmente en los de cooperación sur-sur.

Los años de trabajo en el Máster de Políticas Europeas de Cooperación Internacional al desarrollo, Máster Eurocoop, UAB, significaron un importante aliciente por los temas de cooperación Internacional al desarrollo y un constante estímulo de trabajo para centrarse en temas más específicos de cooperación relacionados con este trabajo en particular. No sólo tuve la oportunidad de compartir con todo el equipo del Máster Eurocoop, sino también con el profesorado (propio e invitado). Todos ellos y ellas aportaron una riqueza de visiones y experiencias que han sido y siguen siendo una fuente constante de inspiración, por lo cual estoy muy agradecido. También ha representado una motivación primordial todo el alumnado del Máster Eurocoop a través de sus promociones, y luego también de la UAB en otros programas, especialmente aquellas personas que se sumaron al esfuerzo de investigación del máster en años pasados.

Este trabajo no podría haber salido adelante sin el apoyo desinteresado de muchas personas, amigos y amigas o colegas de muchos años a quienes estoy muy agradecido por su apoyo y colaboración, especialmente Soledad Varela quien colaborara en diferentes momentos de este trabajo desde Brasil y Chile, así como a las personas que han leído borradores anteriores para ofrecer sus aportes en diferentes aspectos o partes de este trabajo. Finalmente, agradezco el constante apoyo y compañía de toda mi familia, mi hermana y sobrina, y amigos y amigas que representan la familia extendida en el día a día.

Abstract (Español – English)

La Cooperación Sur-Sur y el desarrollo del Sur global

En la cooperación sur-sur (CSS) se ha constatado un aumento en volumen y en importancia muy fuerte, especialmente a partir de 2008. En este marco, el objetivo del trabajo es examinar si los países proveedores de CSS están promoviendo en su cooperación condiciones favorables para la sostenibilidad del desarrollo del Sur global, usando tres áreas temáticas de relevancia para un desarrollo sostenible del Sur: el fomento de los bienes públicos, el establecimiento de las alianzas para el desarrollo, y la implementación de la cooperación técnica. Para estos efectos, primero se revisan los orígenes del sistema de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) y la CSS en el marco de las relaciones Norte-Sur para poner en contexto el surgimiento de las normas, principios y valores con los cuales se construye la CSS. A continuación, se examinan la visión política, la institucionalidad de la cooperación y el perfil de cooperación como proveedores de los países del Sur, de manera global y luego profundizando en dos casos latinoamericanos, Brasil y Chile. En estos dos casos se explora también la implementación u operacionalización práctica de las ideas de cooperación en la CSS a través de los proyectos o trabajos más destacados de cada país.

Los países seleccionados hacen un esfuerzo importante a través de su CSS en la promoción de la sostenibilidad del desarrollo del Sur global con bienes públicos en la región y alianzas para el desarrollo, aunque en este caso se aprecia, por el momento, un mayor número de alianzas sectoriales que alianzas horizontales más generales. La implementación de la cooperación técnica es novedosa e innovadora, con un marcado énfasis en el capital humano de las administraciones públicas de los países participantes y la transferencia de iniciativas de comprobada efectividad, aunque esta sea la más criticada. De manera general, se constata una coherencia entre la narración política de la CSS y su praxis como una política pública de desarrollo para el Sur global.

South-South Cooperation and Global South development

South-South Cooperation (SSC) has seen a significant increase in volume and importance, especially since 2008. In this context, the aim of this thesis is to examine whether or not Southern providers of SSC are promoting favorable conditions for the sustainability of Global South development through their cooperation, focusing on three relevant areas for sustainable development in the South: the promotion of public goods, the establishment of partnerships for development, and the implementation of technical cooperation. To that end, we first review the origins of International Development Cooperation (IDC) system and SSC in terms of North-South relations to contextualize the emergence of norms, principles and values that give it its shape. The political vision, institutionalization and cooperation profile as providers of the South are also examined: first on a general level and then more specifically in two Latin American cases (Brazil and Chile), selected for their active policies on SSC. In these two cases, the practical implementation or operationalization of these ideas of cooperation in the South is explored through the most highlighted projects from each country.

The selected countries make a significant effort through their SSC to promote the sustainability of development in the Global South by means of public goods in the region and development partnerships, showing, at present, that there is greater emphasis on sector alliances rather than more general horizontal alliances. The implementation of technical cooperation is new and innovative, although it is also the most criticized of the three areas studied. Current technical cooperation has a strong emphasis on the generation of human capital in the public administration from participating countries, as well as a high level of transferring effective proven initiatives. In general, it can be observed that there is coherence between the political narrative of SSC and its praxis as public policy for development of the Global South.

Índice de tablas y gráficos

Tablas

Tabla 1: Resumen comparativo modelos de cooperación BRICS	79
Tabla 2: Tendencias IDH de Brasil basadas en información de series consistentes en el tiempo con los nuevos componentes de indicadores y nueva metodología	90
Tabla 3: Indicadores de IDH para Brasil, 2013, en comparación a algunos países seleccionados de la misma región	90
Tabla 4: Indicadores de IDH para Brasil, 2013, en comparación con BRICS	91
Tabla 5: Evolución Índice de desarrollo Humano BRICS	91
Tabla 6: Desigualdad-Ajuste IDH 2013 BRICs Comparado con otros países	91
Tabla 7: Cooperación Brasileña para la desarrollo Internacional, 2005-2009	106
Tabla 8: Tendencias IDH de Chile basadas en información de series consistentes en el tiempo con los nuevos componentes de indicadores y nueva metodología	155
Tabla 9: Indicadores de IDH para Chile, 2013, en comparación a algunos países seleccionados de la misma región	155
Tabla 10: Desigualdad-Ajuste IDH 2013 Chile comparado con otros países	155

Gráficos

Gráfico 1: AOD por donantes CAD y No CAD en 2011	74
Gráfico 2: AOD total por donantes No CAD en 2010	76
Gráfico 3: Tendencia AOD década 2000-2010 por donantes No CAD	77
Gráfico 4: Tendencia contribuciones BRICS 2003-2009	77
Gráfico 5: Contribución por Miembro BRICS en 2010	78
Gráfico 6: Comparativa mayores donantes mundiales CAD y No CAD, 2010	78
Gráfico 7: Evolución AOD Agricultura recibida por Brasil, 2000-2010	112
Gráfico 8: Perfil de capacidades de Brasil	113
Gráfico 9: Presupuesto CSS de Chile	192

Acrónimos

AAA	Agenda (Programa) de Acción de Accra
ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
AG	Asamblea General
AGCI	Agencia Chilena de Cooperación Internacional
AID	Asociación Internacional de desarrollo
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos
ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial al desarrollo
AP	Agenda de París
BID	Banco Interamericano de desarrollo
BMZ	Ministerio Federal para el desarrollo y la Cooperación Económica de Alemania
BNDES	Banco Nacional de desarrollo
BRICS	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al desarrollo
CD	Cooperación Descentralizada
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CEPD	Cooperación Económica entre Países en desarrollo
CIDA	Agencia de desarrollo Internacional Canadiense
CNS	Cooperación Norte-Sur
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CTR	Cooperación Triangular
DP	Declaración de París
ECOSOC	Consejo Económico y Social
FAN	Foro de Alto Nivel sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda
FAO	Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
G-77	Grupo de los Setenta y Siete
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IBSA	India, Brasil, Sudáfrica
INJUV	Instituto Nacional de la Juventud
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MNOAL	Movimiento de los Países No Alineados
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos

OI	Organización Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSPAAAL	Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África
OR	Organización Regional
PAA	Plan de Acción de Accra
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PALOP	<i>Países de Língua Oficial Portuguesa</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRM	Países de Renta Media
PVD	Países en vías de Desarrollo
RI	Relaciones Internacionales
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
TT-SSC	Task Team on South–South Cooperation
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo)
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nation Economic Commission for Africa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Naciones Unidas para la Población
UNPCDC	United Nation Procurement Capacity Development Centre
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
WP-EFF	Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda

1. Introducción

Desde su comienzo después de la II Guerra Mundial, los actores del Norte, desde gobiernos y sus agencias nacionales, instituciones internacionales, hasta, progresivamente, las organizaciones no gubernamentales (ONG's) dominaron la cooperación internacional para el desarrollo (CID) como una política pública. Con la evolución de las Relaciones Internacionales (RI), producto de los cambios que llegaron con el siglo actual, una amplia gama de actores adicionales a los estados-naciones, como fundaciones, gremios de trabajadores/as, cooperativas, organizaciones campesinas o de diversos rubros más y, muy fuertemente, el sector privado que han complementado el trabajo oficial de los países del Norte, comenzaron a ser estudiados también por su creciente relevancia. Sin embargo, más recientemente, la proliferación de 'donantes emergentes' ha acaparado la gran mayoría del interés, tanto académico, pasando por el político, como periodístico.¹

Las principales potencias que han concentrado este interés son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (los denominados BRICS), aunque subsecuentemente se han estudiado también otros grupos de países del Sur, en un esfuerzo por entender mejor los cambios de la economía mundial en general, así como de la CID en particular, como sub-área de trabajo de las RI. La cooperación del Sur pareció pasar desapercibida durante muchos años, pero recientemente se consideró que desafiaba el sistema de cooperación generado en las últimas cinco décadas. Se comenzó, por tanto, a acumular un cuerpo considerable de literatura describiendo las características de estos (supuestos) nuevos actores y sus efectos en el sistema de cooperación

¹ El punto de inflexión es el discurso de Richard Manning (2006), director del CAD de la OCDE, en el cual se refirió a los 'donantes emergentes' en el sector de la CID. En concreto Manning hizo referencia a India y China, pero pronto otros autores (Kragelung, 2008) extendieron la referencia a Brasil y otros países que no son miembros del CAD.

existente.² El profuso debate sobre los efectos de la cooperación entre países del Sur en la CID alcanzó hacia 2010 un grado razonable de consenso sobre el hecho que no había información suficiente o de calidad satisfactoria sobre la cooperación sur-sur (CSS) para hacer deducciones sobre su funcionamiento e impacto en el sistema. Por razones prácticas y políticas no hay todavía información de calidad y abundancia suficiente respecto a la CSS. Tampoco se hacen seguimientos o evaluaciones regulares de los programas y proyectos sistemáticamente, ni hay un sistema de rendimiento de cuentas que permita extraer y acumular, además del aprendizaje necesario para posibles mejoras de su práctica, las informaciones pertinentes para análisis más completos de la CSS.

En los últimos años algunos países han mejorado considerablemente la información respecto a su CSS y se ha trabajado intensamente desde diferentes sectores para llenar los vacíos de conocimiento constatados. Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer acerca de sus políticas, instituciones de cooperación, perfiles de cooperación o en el conocimiento de actores más pequeños que se han ignorado casi por completo hasta hace muy poco y que cobran creciente notoriedad en la CSS igualmente. Adicionalmente, cuando se comienzan a completar algunas informaciones, las políticas o acciones de estos países del Sur empiezan a evolucionar en lo que es un entorno muy dinámico de rápida profesionalización y adaptación a las siempre cambiantes condiciones y necesidades de los países del Sur. En consecuencia, hay mucho trabajo por hacer sobre la CSS para reducir las referencias a percepciones, informaciones anecdóticas o discursos moralistas en lugar de evidencia objetiva y cuantificable en la materia.

² Un concepto más específico es el de regímenes internacionales en Krasner, Stephen D. (1983). *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press. La aplicación de este concepto al tema de la CID no tiene consenso. Su aplicación se examinó en un número dedicado a los regímenes internacionales en De la Flor, José Luis y Sergio Caballero (coords.). (2009). *Relaciones Internacionales*. Número 12, Octubre.

1.1. Aproximación al objeto de estudio

Un primer conjunto de supuestos que se encuentran en la base de este trabajo se refiere al peso de las ideas en las políticas. Al poner el énfasis en la importancia de las ideas, un enfoque constructivista facilita el entendimiento de los procesos sociales, que en este caso dan forma a las políticas de CID que son el objeto amplio de este trabajo, especialmente las del Sur. Por un lado, las ideas entregan mapas conceptuales e imágenes colectivas para orientar el comportamiento humano y, por otro, también proveen un marco de entendimiento para los temas. Los intereses políticos mismos pueden ser entendidos como 'ideacionales' (*'ideational'*) (Wendt, 1999 :115). En este sentido, las ideas, por lo tanto, tienen un impacto significativo en las RI y en las Relaciones Norte-Sur (Thérien, 2004 :3). Uno de los principales consensos de los constructivistas es el análisis de los debates políticos, aunque no siempre hay unanimidad en los mejores métodos para estudiarlos. Además, la búsqueda de un enfoque común de interpretación de las ideas es una estructura histórica en perpetuo movimiento (Cox, 2001 :46), lo cual debe ser considerado en el análisis global.³

Se pueden contemplar diversas formas de organizar el cúmulo de ideas que influyen en las políticas de CID. La manera seleccionada para enfocar este trabajo es la de las relaciones Norte-Sur. En consecuencia, en lugar de pensar la CSS como una consecuencia puntual del cambio de las relaciones de poder actuales, debido al rápido crecimiento de la economía de algunos países del Sur, se considera el desarrollo de las ideas sobre la cooperación tanto en el Norte como en el Sur y la constante dialéctica entre ambas, que construyen las bases de las respectivas políticas de cooperación al desarrollo, no sólo de cada bloque sino del conjunto del sistema internacional en esta materia.⁴

³ Una lectura clásica que está detrás de estas ideas es Wendt, Alexander (1992). *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics*. *International Organization*, 46.

⁴ La aplicación del concepto de regímenes internacionales como herramienta de análisis fue explorado en otros campos como trabajo previo a esta investigación: Martín, Carlos D. (2005). *Regímenes Internacionales: El Tratado Antártico y el Convenio de Barcelona*.

Existen varias aproximaciones al estudio de la CSS en la literatura actual sobre el tema. Las más comunes se centran, por una parte, en la comparación entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur o el análisis de las ventajas (y desventajas) de la CSS y, por otra, sobre el potencial impacto de la CSS en el sistema tradicional de CID, iniciándose este debate con apreciaciones más bien negativas que se han ido matizando con visiones más amplias posteriormente. En ambos tipos de investigaciones se constata una persistente suerte de comparación entre los dos tipos de cooperación. También se hacen habituales las referencias bien sea a los problemas de la CSS (habitualmente en la implementación) o bien a una suerte de superioridad idealizada de la CSS por los principios y valores que la orientan o por el mero hecho de ser del Sur o entre países de niveles de desarrollo (supuestamente) más similares. Todo esto siempre matizado con la regular advertencia de que por razones prácticas y políticas no hay todavía información de calidad y abundancia suficiente respecto a la CSS.

1.2. Objetivos y preguntas de investigación

El objetivo en este trabajo es examinar si la composición de *drivers* o motores que están detrás de las políticas de CSS de los países del Sur (latinoamericanos a modo ilustrativo) contribuye a la sostenibilidad del desarrollo de lo que se denomina Sur global. Más específicamente, se busca entender si las ideas fundacionales de las políticas de los proveedores de asistencia de CSS y su traducción en la implementación práctica en la actual construcción de la sociedad internacional se transforman en condiciones concretas para un tipo de desarrollo en el cual todos los países participantes puedan aprovechar los beneficios de las políticas públicas de la cooperación del Sur y ser generadores de su propio desarrollo.⁵

⁵ La idea estaría asociada al concepto de desarrollo inclusivo por el cual se haría referencia a la noción de que los beneficios del desarrollo alcancen a todas y todos los actores involucrados, generando las condiciones para que las acciones sean sostenibles en el tiempo luego por las propias partes beneficiarias. Esta idea base se encuentra en el origen de estrategias más concretas como las de cohesión social, particularmente relevantes en el

A fin de cuentas, las políticas de cooperación resultantes serían el producto de los condicionantes internacionales y nacionales a través del tiempo, así como de la evolución misma del sistema de CID dominante. Ahora que varios países del Sur están promoviendo activamente la CSS se podrían generar nuevas condiciones para llevar a la práctica parte de lo que el Sur ha demandado en el pasado en el ámbito de las relaciones Norte-Sur.

La actual CSS es signo de una nueva evolución en las relaciones Norte-Sur. Éstas implican no sólo un cambio cuantitativo en el progreso de los volúmenes de la ayuda no regulados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sino también, un cambio cualitativo de la cooperación internacional que se promueve como una política pública de cooperación más efectiva. Debido a la creciente actividad de la CSS y a la actual disminución de la ayuda tradicional, se puede esperar una mayor transformación en la estructura del sistema internacional de ayuda. No sólo porque está aportando nuevos recursos cada vez más significativos,⁶ con la respectiva alteración de los balances de poder en el campo, sino también porque se está modificando la dimensión tradicional de la ayuda al desarrollo, rompiendo el binomio donante-receptor de manera más rotunda que antes.

Los cambios en el sistema de CID actual por si mismos no necesariamente ofrecerán mejores condiciones de generar una mayor sostenibilidad del desarrollo. Por ende, aquí radica el origen de la justificación

contexto latinoamericano, y es también una parte integral de las visiones más generales como el concepto de desarrollo humano. Asimismo, por inclusivo se pueden entender diferentes niveles de análisis, a nivel internacional significaría que los beneficios del desarrollo son distribuidos de manera igualitaria, neutral y democrática entre todos los países del sistema. A nivel nacional, ésto implica que lo mismo pasa entre los diferentes sectores de la sociedad, sea que se considera clases sociales, ubicación geográfica (urbano-rural por ejemplo) u otras dimensiones más complejas y duras de discriminación de los beneficios del desarrollo como las de género.

⁶ Las estimaciones sitúan el aporte económico de la CSS en un 10% del total de la CID y las proyecciones comienzan a acercarse a una cifra cercana al 20% en pocos años más. Estas estimaciones, como se verá en la sección correspondiente más adelante, además de ser muy difíciles de calcular con precisión razonable, están sumamente sub-representadas.

de este trabajo para hacer una revisión de la implementación práctica de las políticas de CSS de los proveedores del Sur desde la perspectiva de su contribución a un desarrollo sostenible que sea efectivo y ciertamente duradero. La materialización final de esa sostenibilidad, sin embargo, dependerá tanto de los ajustes del sistema general y de las nuevas ideas que pudieran surgir en él, como de la capacidad de los diferentes países de participar e influir en el sistema para sacar el mejor partido de las políticas de cooperación. Es decir, los países del Sur se desenvuelven en un entorno construido a través del tiempo que condiciona el potencial de éxito de la sostenibilidad de su desarrollo. En este contexto es importante examinar la coherencia entre el discurso del Sur y la praxis de sus políticas de cooperación y la capacidad de generar las condiciones generales para mantener el desarrollo sostenible del Sur global.

La aproximación al estudio de la CSS en esta investigación, en consecuencia, se centra en un aspecto reducido de los anteriores estudios en la literatura especializada. Por lo tanto, considerando la CSS como la variable independiente y sus efectos en el sentido de la sostenibilidad del desarrollo como variable dependiente, la pregunta de investigación general del trabajo se puede resumir de la siguiente manera: ¿Está la CSS abriendo nuevas oportunidades de desarrollo humano sostenible? El análisis más concretamente se centra en las posibilidades que ofrecen los países latinoamericanos en tanto que proveedores de asistencia de CSS.

De esta manera, más concretamente la pregunta general que articularía la investigación es la siguiente:

¿Generan los proveedores de asistencia del Sur latinoamericanos a través de la CSS condiciones para un desarrollo sostenible en el Sur global?

Para responder a esta pregunta las principales áreas temáticas de indagación en las cuales se examinarán las oportunidades que puede fomentar la CSS serán:

- 1.) El fomento de **bienes públicos** regionales/globales que contribuyan al desarrollo del Sur global.
- 2.) El establecimiento de **nuevas alianzas** para un desarrollo horizontal.
- 3.) La implementación de **cooperación técnica** que facilite la transferencia de soluciones innovadoras demandadas por los beneficiarios.

Es importante destacar que el enfoque está centrado en la praxis de las política de cooperación. Las áreas seleccionadas se definen alrededor de temas claves en que las oportunidades que la CSS pueda entregar al desarrollo del Sur global generen las condiciones necesarias para que todos los países participantes sean forjadores de su propio desarrollo. A fin de cumplir estos propósitos se buscará la presencia o ausencia de elementos significativos que favorezcan la promoción de cada área temática, tanto en el perfil de oferente, como en la práctica de cada caso.

Las correspondientes preguntas de estudio que orientarán el análisis en cada una de las áreas temáticas serán las siguientes:

- 1.) La promoción de bienes públicos globales para el desarrollo:
 - ¿Se promueve la integración regional por medio de la CSS como herramienta de desarrollo?
 - ¿Se promueve la seguridad regional a través de la CSS?
- 2.) La promoción alianzas para el desarrollo:
 - ¿Promueve alianzas horizontales?
 - ¿Promueve alianzas multisectoriales
- 3.) La implementación de la cooperación técnica:
 - ¿Cómo se promueve en la cooperación técnica una cooperación impulsada por la demanda (*demand-driven approach*)?
 - ¿Se promueve la cooperación técnica como facilitadora de transferencias de buenas prácticas que ya haya sido implementadas exitosamente en la solución problemas de desarrollo?
 - ¿Se promueve la generación de capital humano a través de la capacitación-formación?
 - ¿Se promueve en la CSS la apropiación y el fortalecimiento institucional?

1.3. Diseño de la investigación

Para desplegar una respuesta a las preguntas de investigación el presente trabajo se centra en los proveedores de asistencia del Sur en América Latina y el Caribe (ALC), una categoría específica dentro de los denominados 'donantes emergentes' que están contribuyendo al rápido crecimiento de la CSS. Por una parte, en este grupo se incluyen países que mantienen una cooperación al desarrollo diversa y autónoma en cierta medida a la tradicional e incluso confrontacional en algunas ocasiones. Esta mayor independencia de algunos países permite explorar mejor sus ideas y características propias que puedan tener un impacto positivo en la sostenibilidad del desarrollo en el Sur.

Por otra parte, el uso de casos latinoamericanos se justifica dada la tradición y gran actividad de los actores regionales en la CSS. También, por la emergencia en la política económica internacional, en los últimos años, de algunos actores claves de la región, como Brasil por su peso internacional relativo objetivo u, otros, como Chile o Colombia, por su activa participación internacional a pesar de su menor tamaño e influencia regional. Globalmente, la región tiene altos niveles de institucionalidad y un crecimiento económico duradero en las últimas décadas que han sido acompañados de mayor estabilidad política que en períodos anteriores.

Entre los países de la región más activos como proveedores de CSS se encuentran Brasil, Chile, Colombia, México, Cuba y Venezuela, siguiendo estos dos últimos una tendencia marcada por el intercambio que no se está explorando en el trabajo. En esta investigación se han seleccionado como casos de estudio, dos de estos actores, Brasil y Chile, por contarse entre los más comprometidos y activos promovedores de la CSS, pero al mismo tiempo ser diferentes entre sí en sus alcances internacionales, conocimientos y experiencias propias, capacidad económica y relación con la cooperación tradicional.

En cada uno de estos dos casos se examina su visión política de la cooperación, la institucionalidad de la cooperación con la cual el país se ha dotado y, en concreto, el perfil de cooperación como proveedor del actor. Con esta información a modo de antecedente se pasa a revisar la práctica de cooperación de Brasil y Chile a través de sus diversas acciones de cooperación de los últimos años. En este sentido, se presentan brevemente, a modo ilustrativo, algunas de estas acciones más emblemáticas del trabajo como proveedores de estos países. Finalmente se focaliza el análisis específicamente en la relación existente entre el perfil de cooperación del país, con su correspondiente praxis, y las oportunidades de desarrollo humano sostenible que genera en las esferas de bienes públicos, alianzas para el desarrollo y cooperación técnica de acuerdo a las preguntas orientadoras diseñada para cada una de estas áreas temáticas.

El tipo de material usado para el análisis se basa fundamentalmente en fuentes primarias como documentos oficiales, informes y evaluaciones institucionales, discursos de actores claves y artículos de prensa, entre otros materiales. En este sentido, es necesario destacar que el presente trabajo no tiene por objetivo registrar minuciosamente toda la historia de la cooperación de estos países, ni detallar sus acciones hoy en día a través de datos, información y análisis proporcionados por previos trabajos académicos sobre este tema, sino que más bien es un estudio sistemático del discurso y de las motivaciones sobre la CSS y como se traslada esta intención en la oferta de cooperación efectiva de condiciones favorables para la sostenibilidad del desarrollo por medio del perfil del cooperante, la institucionalidad y finalmente la práctica de la CSS de Brasil y Chile. La literatura secundaria se usa más profusamente para contrastar la información y establecer el marco conceptual y temporal de la CSS en el cual se mueven estos actores, aunque también se cita en la descripción de los casos como referencia en las coincidencias o diferencias con el propio análisis de las fuentes primarias en la lectura del

discurso político y perfil de estos países y la implementación de su cooperación.

La información existente sobre cada caso varía considerablemente en cantidad, calidad y origen. Si bien es cierto que ambos países han realizado un esfuerzo en los últimos años de mayor difusión e incluso análisis del tema, Brasil está produciendo información más detallada y de mejor calidad para analizar su política de cooperación en comparación con Chile, razón por la cual en este último caso se puso mayor énfasis en entrevistar *policymakers*, técnicos y expertos en cooperación chilena, además del aporte personal del autor. Más que diseñar un tipo o modelo ideal de CSS que genere unas condiciones favorables para un desarrollo sostenible previo para cotejar luego su presencia en los casos, se han buscado enunciados referentes a normas, principios y valores que promueven estos países para fijar la atención luego en las preguntas específicas respecto a la implementación de la CSS de cada una de las tres áreas temáticas (bienes públicos, alianzas para el desarrollo y cooperación técnica) que tienen un impacto significativo en la promoción del desarrollo sostenible.

La presentación del trabajo se organiza en cinco capítulos que buscan dar respuesta a la pregunta de esta investigación. Tras la presentación del tema así como los objetivos y preguntas de la investigación en el primer capítulo, el segundo contiene una visión de la evolución de la arquitectura de CID desde la perspectiva de las relaciones Norte-Sur en el sistema internacional, ubicando, así, el escenario en el que surge y crece la CSS.

El capítulo tercero se dedica a los actores de la CSS, a partir de la presentación y análisis de la información disponible hasta el momento. A este fin se exploran las diferentes categorías en las cuales se han clasificado estos actores según los criterios de semejanzas y diferencias entre sí y con los donantes tradicionales, para centrarse, posteriormente, en los principios y valores de la categoría de actores seleccionada: los proveedores de Asistencia del Sur. A continuación, con esta base, se examina el perfil o patrón de

cooperación de estos actores, revisando sus ámbitos de trabajo geográficos y temáticos así como sus estructuras institucionales y recursos asignados a la CSS. Para concluir se resume el análisis sobre las fortalezas de la CSS, orientándolo en relación a las oportunidades que ofrece para el desarrollo del Sur global.

Los capítulos cuarto y quinto se dedican al análisis de la CSS de Brasil y Chile, respectivamente. En ambos casos se presenta brevemente el perfil concreto del país oferente de cooperación por medio del estudio primero del discurso político que sustenta (y en muchas ocasiones motiva) la CSS de estos países. Luego se examina dicho perfil a través de estudiar su institucionalidad de cooperación y sus alcances geográficos y temáticos. A continuación se analiza en su respectivo capítulo la implementación de la CSS que cada país realiza, examinando programas, proyectos y acciones emblemáticas e importantes de gran alcance o que el país destaca como ilustrativas de lo que considera es su CSS, según las preguntas orientadoras para graficar los aportes que el país hace respecto a la sostenibilidad del desarrollo en el Sur global. Finalmente, el capítulo sexto contiene las conclusiones correspondientes al análisis de cada caso en relación a este aporte al desarrollo del Sur global.

2. Evolución del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Cooperación Sur-Sur

El objetivo central en este capítulo de carácter descriptivo es presentar la evolución de la CSS en el marco del sistema de CID. El eje orientador es mostrar las diferencias entre el Norte y el Sur y las consecuentes contribuciones de cada uno de estos bloques que fueron dando forma al actual sistema o arquitectura de CID, ámbito en el cual se relaciona la cooperación con la política exterior de los países.

Con este contexto en mente, se describen primero algunos elementos centrales en términos de normas y valores del naciente sistema de ayuda post II Guerra Mundial. A continuación se hace mención a la creación del actual sistema de CID a través de las instituciones que se crearon para gestionarlo. En la siguiente sección, se presentan las bases de la visión y acciones del Sur global, en torno a la cooperación. Después de revisar la etapa inicial de la presencia de la CSS en la agenda internacional (1954-1999), en la última sección de este capítulo se enfatiza en el reconocimiento de la CSS, el cual se constató primero durante su segunda etapa, entre los años 2000 y 2007, pero adquirió una importancia relevante de 2008 en adelante, en lo que representa su etapa actual de mayor impacto en la agenda internacional.

2.1. La cooperación como instrumento de política exterior

El fin de la II Guerra Mundial y la naciente guerra fría en la segunda mitad de 1940 determinan el contexto específico en el cual se funda el sistema de cooperación internacional moderno. Hoy en día los actores involucrados en la CID son muchos: Estados nacionales/gobiernos estatales; gobiernos descentralizados; ONGs; universidades; centros de investigación; y el sector privado. Asimismo, la diversidad de modalidades de cooperación también es amplia.

El sistema de la CID ha tenido muchas transformaciones desde su nacimiento en 1947, cuando su propósito principal era sacar a los países de Europa de la miseria económica que trajo la guerra, a través del Programa de Reconstrucción Europeo, instrumento conocido como el Plan Marshall, concebido por Estados Unidos como una estrategia para ayudar a los países europeos después de la II Guerra Mundial.⁷ Si bien la forma específica en la cual el Plan Marshall fue diseñado no puede ser extrapolada directamente a la CID hacia el Sur, éste es el primer ejemplo en la historia moderna de un programa de cooperación entre estados soberanos para el desarrollo.

Por su parte, el rechazo de la Unión Soviética a este plan condujo a la creación del Plan Molotov en el mismo año para entregar ayuda a los países de Europa del Este y que evolucionaría con el tiempo en lo que se conocería como el Consejo de Ayuda Mutua Económica,⁸ donde una vez fue concebida como actividades de cooperación entre Estados soberanos para apoyar el desarrollo, aumentando así la producción industrial y el crecimiento económico,

La consolidación de la hegemonía estadounidense entonces y el naciente contexto estratégico de la guerra fría marcan la CID en sus orígenes. De hecho, en la década de 1950, la consolidación de la guerra fría determinó la política global en todos los frentes. El mundo político se vio dividido en dos bloques, el bloque Oeste: Estados Unidos y Europa; y el Este: la Unión Soviética y parte de los países europeos que estaban bajo su influencia. La confrontación entre estos dos bloques contribuyó a trazar las líneas políticas que conformaría la CID. En esta época también nace la idea de la división del mundo entre el Norte y el Sur, basándose en la teoría del subdesarrollo de la época que pone de manifiesto las desigualdades en el sistema internacional. El Norte aglutina a los países de industrializados de Estados Unidos, Europa y la Unión Soviética con su naciente capacidad industrial. El Sur a los países dentro de África y de Asia, recientemente descolonizados, y a los de ALC. Para el

⁷ El caso de Japón después de la II Guerra Mundial, con Douglas MacArthur, es diferente al de Europa, aunque las transformaciones político-económicas obedecen a una lógica similar.

⁸ El Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o COMECON por sus siglas en inglés) para la esfera soviética duraría hasta la caída de la Unión Soviética en 1991.

Norte, en esta época, el Sur empieza a tener una importancia geopolítica muy fuerte en la confrontación Este-Oeste. Las situaciones en el Norte y en el Sur “se veían interrelacionadas y condicionadas la una a la otra en un proceso dinámico y global” (Maira, 2011 :14). Cada bloque del Norte, liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética, por tanto, buscaba tener influencia sobre el Sur. Ésta se tradujo en la fuerte canalización de recursos financieros y de asistencia técnica dentro del marco de programas de cooperación para el desarrollo, que también incluyeron paquetes de apoyo militar.

La CID y su arquitectura son un reflejo directo de los tiempos históricos que han dado forma tanto al sistema internacional político como al económico. Esta evolución ha estado marcada constantemente por las relaciones Norte-Sur, en un proceso en el que los valores y las normas dominantes del desarrollo y de la CID han sido mayoritariamente definidas por los Estados del Norte. En este marco, sin embargo, el Sur no se ha limitado a aceptar este modelo y ha intentado influir en este proceso, con mayor o menor éxito, en diferentes etapas según fuera su poder relativo y su capacidad de organización asimismo estuviera la fuerza de las relaciones Este–Oeste que marcaran la arena internacional durante la Guerra Fría. Estas diferentes posturas Norte-Sur, en gran medida discordantes, han fundamentado cambios en la noción del desarrollo y, subsecuentemente, influenciado el sistema de CID implementado en las relaciones internacionales.

La CID durante esta época no solamente se convierte en un instrumento de hegemonía de algunos países sobre otros, sino que también adquiere una connotación económica específica, centrada en el crecimiento económico de los países, la cual se trasladaría luego a la idea de que a los países en vías de desarrollo les faltaba un impulso (proporcionar capital) para que éstos países iniciasen sus respectivos crecimientos. Este enfoque se convirtió en la creación de una relación de subordinación entre el Norte y el Sur, donantes y receptores o beneficiarios, como se les denominaría a estos últimos más tarde. Donde los primeros establecen las reglas, qué hay que hacer, cómo hay que hacerlo, y además, de a quién hay que comprar los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de estos países. Al final, la cooperación para el desarrollo se basa

más en los intereses de los donantes que en los de los receptores/beneficiarios.

2.2. Las instituciones para el desarrollo mundial

Los objetivos prioritarios de la agenda internacional post II Guerra Mundial eran establecer las bases para mantener la paz y facilitar el libre mercado. Para estos propósitos, el principal pilar es el Sistema de Naciones Unidas. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue creada en 1945 por 50+1 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales. La firma de su Carta Fundacional comprometió a los países a “emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos” (Carta de Naciones Unidas, 1945),⁹ que establecería el desarrollo como uno de los objetivos fundamentales de la ONU.

Más específicamente, para promover la cooperación y el desarrollo económico y social internacional, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) empezó a funcionar como un organismo de la ONU en 1946. En 1948, se puso en marcha el Fondo Especial para el Desarrollo Económico con fondos de 54 países para lanzar programas especiales como instrumentos adicionales para la ayuda financiera. Para facilitar el trabajo del ECOSOC, se crearon cinco comisiones regionales.¹⁰ Se destaca el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1965, cuya función principal es contribuir a la mejora de la calidad de vida de los países, Éste se estableció a través de la fusión de los programas y fondos para la ayuda técnica: el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, 1950, y el

⁹ Carta de Naciones Unidas. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>

¹⁰ La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP, 1947); la Comisión Económica para Europa (CEPE, 1947); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1948); la Comisión Económica para África (CEPA, 1958); y la Comisión Económica Social para Asia Occidental (CESPAO, 1973)

Fondo Especial para el Desarrollo, 1959. Además, administra el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) de 1966.¹¹

La labor de la ONU fue complementada con lo que pasó a conocerse como el sistema de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional (FMI) que garantizaría la estabilidad monetaria y un clima en pro del comercio internacional y el Banco Mundial (BM) que proporciona los fondos para complementar la inversión privada internacional apoyando así los procesos de desarrollo de los países (Unceta, 2000). No fue posible acordar la creación de la Organización Internacional para el Comercio (OIC), también deseada, y se reemplazó por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés, *General Agreement on Tariffs and Trade*), hasta 1995 cuando finalmente se puso en marcha la Organización Mundial para el Comercio (OMC).¹² El GATT y luego la OMC han sido vistos por el Sur, en tanto productores de materias primas, como una amenaza, una propuesta de los países más industrializados para impulsar sus propios productos y criticada por diversas razones,¹³ siendo desde el origen una fuente de confrontación entre ambos bloques.

Además de estas instituciones con objetivos que se referían al desarrollo mundial de manera general, en 1961, en el contexto de los países donantes más ricos, se creó la OCDE y eventualmente en su interior el CAD,¹⁴ como foro de debates de los países miembros para coordinar, armonizar y homologar

¹¹ Además de la página del PNUD (<http://www.pnud.org>) se puede consultar la información en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/brochure/wundp_brochure2011_Spanish.pdf

¹² Son 159 países miembros al 2 de marzo de 2013. Mayores detalles en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

¹³ Ver por ejemplo, Díaz, Miguel Ángel (2008), Visiones críticas de la OMC, en ICE, 60 Años del Sistema del GATT-OMC. El documento se encuentra en: http://www.revistasice.com/cache/pdf/ICE_843_2744_6CD07C2EC07AE3BE5B78D1AC20427C82.pdf

¹⁴ Actualmente componen la OCDE 34 miembros: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Chile, (Comisión de las Comunidades Europeas), Dinamarca, España, Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Participan como observadores permanentes: FMI, BM y PNUD. Chile es miembro desde el 7 de mayo de 2010, después de México, cuando depositó su instrumento de ratificación, pero no del CAD.

sus políticas de cooperación de lo que se vendría a conocer, a partir de 1971 en su forma actual, como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).¹⁵

2.2.1. Creación de las agencias nacionales de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Norte

A partir de la década de 1960, los países del Norte comenzaron a crear sus agencias nacionales de cooperación para el desarrollo para manejar y optimizar las contribuciones y ampliar el alcance del apoyo oficial bilateral respecto al multilateral de sus actividades como donantes. En el Sur, en cambio, esta institucionalidad tiene lugar en el último par de décadas, incluso considerando sus perfiles como oferentes, los marcos legales e institucionales son aún más recientes.

En Norte América, Canadá fue el primero en crear una agencia nacional. En 1960 abrió la Oficina de Ayuda Externa, que, en 1968, pasó a llamarse la Agencia de desarrollo internacional canadiense (CIDA, por sus siglas en inglés). Estados Unidos, abrió en 1961 la Agencia para el desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) que administraría la ayuda económica bilateral. Por su parte, Japón, en 1961, creó el Fondo para la cooperación económica exterior y un año más tarde la Agencia de cooperación técnica extranjera. En Europa, en 1961, Francia fue uno de los primeros países en crear un Ministerio de cooperación para encargarse de la ayuda canalizada a sus ex colonias. En 1966, el Ministerio fue reemplazado por la Secretaría de estado para la cooperación.¹⁶ En el mismo año Alemania inauguró el Ministerio para la cooperación económica. Además, aprobó un aumento significativo de recursos dirigidos a la cooperación para el desarrollo. En 1961, Suiza se unió a

¹⁵ El CAD de la OCDE, adoptó en 1971 la definición de AOD más aceptada hasta hoy: *“Son los flujos que las agencias oficiales, incluidas los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales”*

En dicha definición el CAD precisó las condiciones con que debe cumplir la AOD:

1. ser exclusivamente destinada al desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo;
2. que la ayuda contenga un “carácter concesional” mínimo de un 25%. La concesionalidad debe tener en cuenta, el tipo de interés, plazo de amortizaciones y período de gracia (Gómez; Sanahuja, 1999: 20).

El desarrollo económico y bienestar social incluye: Exclusión de la Ayuda Militar; Mantenimiento de la Paz; Trabajo de policía civil; Programas sociales y culturales; Asistencia a los refugiados; Energía nuclear de uso pacífico; e Investigación.

¹⁶ En el caso de Francia, la institucionalidad tiene un antiguo antecedente que puede ser interpretado como el inicio de su estructura nacional de cooperación internacional.

la tendencia, creando un programa de créditos de cooperación dirigido a países en vías de desarrollo y un departamento de cooperación técnica dentro de su ministerio de asuntos exteriores, Bélgica. Dinamarca y Noruega también establecieron oficinas de cooperación a principios de los años sesenta. En 1963, Holanda creó la Secretaría de estado para la ayuda al desarrollo, seguida, en 1964, por el Reino Unido con el Ministerio de desarrollo del extranjero.

En el caso de Estados Unidos también es relevante mencionar que en 1961 el Presidente Kennedy lanzó al mismo tiempo que se creaba la USAID la idea de la 'Alianza para el progreso', creando eventualmente un programa de diez años de cooperación con ALC. Ésta fue discutida en abril del mismo año en la reunión del Consejo Interamericano Económico Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La voluntad de Estados Unidos para acercarse a ALC significó un giro importante en términos de su política hasta entonces. La propuesta aprobada por los países miembros de la OEA, con el voto en contra de Cuba, se orientaba a aumentar el nivel de desarrollo y equidad social para promover y consolidar sistemas democráticos dentro del continente, pero también tenía el propósito de contrarrestar la creciente influencia en ALC de la revolución cubana. Al final, el programa fracasó, por una parte por el asesinato de Kennedy y, por otra, por el rechazo de los países latinoamericanos.¹⁷ Paralelamente, programas similares a la 'Alianza para el progreso' de América Latina, se iniciaron en Vietnam del Sur y Corea del Sur, los cuales no solamente tomaban en cuenta variables económicas y sociales, sino también políticas e ideológicas.

¹⁷ El programa contó con un presupuesto de USD 20 mil millones y se llevó a cabo de 1961 a 1970. Su objetivo general fue "mejorar la vida de todos los habitantes del continente" como afirma Tasarra (2010 :10) a través de medidas sociales, políticas y económicas. Se enfocaron medidas para mejorar la educación, salud y vivienda, de los países con la construcción de escuelas, hospitales y cooperativas. A nivel político buscó consolidar la democracia siguiendo el principio de la autodeterminación de los pueblos. En términos económicos, se buscó la repartición más equitativa de las tierras y la riqueza, además de su desarrollo, a través del control de la inflación, la liberalización del comercio, atraer la inversión extranjera, fomentar la producción industrial y mejorar la infraestructura de los países latinoamericanos.

2.2.2. Creación de las agencias nacionales de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sur

Las agencias de cooperación en el Sur son un fenómeno más reciente en comparación con las del Norte. Incluso, considerando estructuras más dispersas y difusas integradas en diversos ministerios, su principal labor hasta la etapa más actual de notoriedad de la CSS ha sido la de coordinar la asistencia recibida. Recién en los últimos 10 a 20 años la profesionalización de la CID en las estructuras estatales de muchos países del Sur condujo a la creación de agencias o instituciones con atribuciones propias para gestionar primero ya no sólo la cooperación recibida sino eventualmente también, en el cambio más significativo del último tiempo, la entregada por el país.

Por ejemplo entre los países del BRICS, la institucionalidad de su cooperación tiene distintas formas, Brasil ha inaugurado una agencia de cooperación en 1987, la cual está radicada en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). China e India, en cambio, cuentan con departamentos distribuidos entre sus Ministerios de Comercio y de Relaciones Exteriores para gestionar la cooperación, donde desde éste último se coordina la actividad con otros ministerios y entidades dentro de cada país. Tanto Rusia como Sudáfrica están trabajando en la creación de sus respectivas agencias de cooperación. De ambos, sin embargo, sólo Sudáfrica, tiene objetivos concretos para el 2014 (Schulz, 2013). En el contexto latinoamericano, además del mencionado Brasil (1987) o Chile (1990) que se detallarán más adelante, las estructuras de cooperación de algunos de los países destacados en CID, son por ejemplo, Colombia, cuya Agencia presidencial de la cooperación internacional de Colombia fue creada en 2011. Ecuador contaba con una Agencia que, en 2010, se transformó en Secretaría técnica de cooperación internacional con vistas a profundizar la profesionalización y mejor integración de la cooperación en el desarrollo del país. La Agencia Peruana es de 2002. La Agencia Uruguaya de Cooperación es de 2010.¹⁸

¹⁸ El entonces presidente Mujica proclamó la Ley N° 18.719 en diciembre 2010 que crea la Agencia que funciona en el marco de la Presidencia de la República. Mayor información en: <http://www.auci.gub.uy/auaci/acerca-de-auaci.html>

2.3. El Sur global y el reconocimiento de la Cooperación Sur-Sur

En el contexto de un mundo dividido por la Guerra Fría, el concepto de Tercer Mundo nace de la idea de que los países no pertenecientes al Primer Mundo (Estados Unidos y Europa) ni al Segundo Mundo (el bloque de la Unión Soviética) conforman un grupo diferente. Éstos, consciente del valor y la importancia de sus reservas de materias primas, confluyen en una situación emergente y, por ende, su importante papel dentro de la política internacional, exigiendo, unidos, una posición protagónica en las relaciones internacionales y en los modelos económicos y de desarrollo que los afectaba directamente.¹⁹ Según, lo “políticamente” correcto en boga a través del tiempo se ha privilegiado el uso de diferentes conceptos para referirse a este grupo de países tan heterogéneos. En alusión a esta larga tradición de lucha y diferenciación, en el contexto de las relaciones internacionales esta realidad se conoce actualmente como Sur global.

Las ideas dominantes en la época son las teorías desarrollistas. En los años cincuenta, al principio de la creación del sistema de CID, destacan dos ideas sobre el desarrollo. Una es la del círculo vicioso de la pobreza desarrollada por Ragnar Nurkse,²⁰ economista originario de Estonia y profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York, y la otra, la de las etapas del crecimiento económico de W, W, Rostow.²¹ Aunque sin evidencia empírica, éstos y varios otros postulados más de esta índole, como la relación entre inversión y crecimiento tuvieron gran influencia en el impulso a la ayuda al desarrollo al inicio de la Guerra Fría.²² Con la consolidación del sistema de CID que seguiría, se pensaba que el progreso en lo económico y comercial se trasladaría al ámbito social, reduciendo paulatinamente el nivel de pobreza y que sería acompañado por una eventual salida del subdesarrollo, hacia la modernización. En este escenario, la CID se entendía como una manera de

¹⁹ El concepto ‘Tercer Mundo’ fue acuñado a principios de la década de 1950 por Alfred Sauvy en la revista *L’Observateur*.

²⁰ Nurkse, Ragnar (1955). *Problemas de Formación de Capital*. Fondo de Cultura Económica. D.F. México.

²¹ Rostow, W. (1956). *Las cinco etapas del crecimiento. Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*, 16-25.

²² Más detalles y una visión crítica se puede encontrar en: Easterly, William (2002). *The Elusive Quest for Growth. Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press.

suplir las carencias del Sur, que impulsaría un crecimiento económico sostenido, rompiendo así el círculo vicioso de la pobreza.

A finales de la década de 1940, el largo proceso de la descolonización contemporáneo empieza con la aparición de los primeros países independientes en Asia.²³ En 1950, el proceso en ese continente había ya llegado a su fin. A los países en Asia, les sigue el mundo musulmán en los años cincuenta, donde los regímenes instalados por los poderes europeos empiezan a caer.²⁴ A finales de los años cincuenta Reino Unido, Bélgica y Francia facilitan la independencia a sus colonias en África, en un procedimiento que permitiría un alto grado de dependencia política, económica, comercial y cultural de esos países con sus ex metrópolis. La descolonización no se completó hasta mediados de los años setenta, con la independencia de las posesiones de Reino Unido, Francia y otros países europeos como Portugal, en África, el Caribe, el Índico y el Pacífico.

La descolonización creó nuevas relaciones entre los países europeos y los recientes países independientes, pero también conservó la continuidad de viejas dependencias entre ambas partes. Por un lado, las potencias europeas seguían teniendo importantes intereses en sus ex colonias, arraigadas en la riqueza de las materias primas ubicadas en ellas, por ejemplo, y ,por otro, los países nuevos requerían de asistencia financiera y técnica para sus planes de desarrollo. La CID se reforzaría como un instrumento muy importante para cumplir con los intereses de ambas partes, muchos de los antiguos ministerios de colonias se convertirían en los nuevos ministerios de cooperación (Tassara, 2010 :5).

A continuación se presenta el periodo comprendido desde la década de 1950 hasta los años recientes en diferentes etapas ordenadas según los hitos prioritarios de la CSS. Así, en la primera subsección (2.3.1.), comprendida entre 1950 y fines de los 1960, se encuentran los antecedentes de la CSS,

²³ Filipinas (1946); India y Pakistán (1947); Birmania (1948); e Indonesia y Laos (1949).

²⁴ Egipto (1950); Siria y Sudan (1956); e Irak (1958) dejan de pertenecer a la Corona Inglesa. Francia entrega la independencia a Túnez, Marruecos (1956) y Argelia (1961).

destacándose la determinante Conferencia de Bandung. La siguiente etapa (2.3.2.) se caracteriza por la importancia del Nuevo Orden Económico Internacional de la época y a su vez la etapa siguiente (2.3.3.) está condicionada por la crisis de la deuda, acentuándose la disminución de la CSS en la agenda internacional. La última etapa, (2.3.4.) muestra el impacto de las políticas de ajuste de las reformas que caracterizaron la agenda internacional en la década de 1990. También se constata la “fatiga de la ayuda” en estos años de los donantes tradicionales, pero simultáneamente también surgen cambios en los conceptos de desarrollo que serán muy significativos para la CID y la CSS.

2.3.1. 1950's - 1960's: Orígenes de la Cooperación Sur-Sur

Este periodo se caracteriza por el incremento de la autoconciencia colectiva del Sur, siendo la cooperación entre países del Sur una herramienta clave en el contexto internacional de la época. En 1955, veintinueve jefes de estado de países recientemente descolonizados de África y Asia, se reunieron en Bandung, Indonesia, para establecer una agenda basada en principios que tenían en común: el anticolonialismo, el pacifismo y la neutralidad respecto a los dos bloques del Norte. Esta reunión marcaría el inicio de la cooperación entre países en vías de desarrollo para intentar afirmar un cierto nivel de protagonismo dentro del escenario de la política internacional. La Conferencia de Bandung fue el germen del cual posteriormente nacería el Movimiento de los Países no Alineados (MNOAL), una respuesta del Sur frente a la inconformidad a raíz de la dinámica de las relaciones políticas y económicas creadas por el orden económico imperante y los programas de CID vigentes para exigir un cambio de modelo, tanto a nivel general, como en la participación en la elaboración de las políticas de cooperación.

Tan sólo un año antes, en 1954. Tailandia ofrece diversas acciones de cooperación en países del sudeste asiático, ejemplo que pronto seguirían Corea. Singapur e India. Aunque China también registra acciones bilaterales de cooperación técnica en esta primera parte de la década, (SEGIB, 2013), estas acciones bilaterales de Tailandia son las primeras que se registran en lo que

posteriormente se denominaría Cooperación Técnica entre Países en Vía de Desarrollo (CTPD) y que luego se incluyen en lo que se entiende, de manera general, es la CSS, representando el hito concertado más próximo a una fecha concreta de inicio de la CSS.²⁵ En consecuencia, tanto a nivel discursivo como práctico, el inicio de la CSS se encuentra en la década de 1950, aunque sus bases propiamente tales se asentarían en la siguiente década.

La década de los años sesenta puede considerarse una década de optimismo para el Sur. Su influencia empieza a notarse en las organizaciones internacionales, 1960 fue declarada por la ONU como la primera década para el desarrollo, donde uno de sus principales objetivos era que los países más pobres logran un aumento anual del 5% de su ingreso nacional. Además de pasar de ser mayoritariamente un movimiento afro-asiático, en esta década, el MNOAL se abrió para incluir países de Europa y América Latina y celebró tres cumbres: Belgrado (1961), el Cairo (1964) y Lusaka (1970), donde se centraron en la re-vindicación política y estratégica ante los bloques del Norte, buscando reforzar su no alineamiento y la coexistencia pacífica.

El Sur centra su influencia en la ONU. Uno de los logros más importantes del MNOAL fue la convocatoria de las Conferencias de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) I y II (1964 en Ginebra y 1968 en Nueva Delhi, respectivamente). En ellas, la primera en concreto, se planteó la necesidad de reformular las políticas comerciales actuales por reglas más favorables para los países en vías de desarrollo, además, entre sus recomendaciones, se propuso la transferencia al Sur del 1% del ingreso nacional de los recursos de cada país del Norte. Desde sus inicios, ésta ha sido una instancia para impulsar la cooperación técnica, base de la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), en áreas relacionadas principalmente con el comercio, las finanzas y la tecnología. La segunda cumbre de la UNCTAD, 1968, fijó el producto nacional bruto a precios de mercado como base del objetivo del 1% para el flujo de los recursos a los

²⁵ Esta fecha-acción es indicada por la Unidad Especial de CSS del PNUD y utilizada por el Informe de la SEGIB en este sentido (SEGIB, 2008 :10).

países en vías de desarrollo. También se adoptó el 'Sistema General de Preferencias' apoyando las exportaciones del Sur.

Además, se destaca que durante la primera conferencia de la UNCTAD los participantes constituyeron el Grupo de los 77. Este grupo es la organización intergubernamental de países en desarrollo más grande dentro de la ONU, creando de esta manera un foro para que el Sur global pueda articular y promover sus intereses económicos colectivamente y aumentar en consecuencia su poder de negociación sobre los temas más importantes de la economía internacional así como promover la CTPD. Con este impulso, las propuestas del MNOAL, a través de sus propias cumbres y la convocatoria de UNCTAD I & II, fue plantearle al Norte que se adoptara un nuevo modelo de CID, dándole prioridad a las relaciones comerciales, asegurando precios equitativos y estables para sus productos y que, además, se facilitara la entrada de los mismos al mercado internacional, para que se reconociera que los procesos de desarrollo de los países más pobres estaban directamente relacionados con las condiciones del comercio internacional. En la práctica, estos planteamientos no tuvieron un gran impacto en efectivamente transformar las relaciones Norte-Sur y el sistema de CID, pero representan hitos significativos en la evolución de los principios y valores que progresivamente constituyen la CSS.

En esta época también empiezan a surgir las ONGs dentro del ámbito de la CID. Éstas vienen tomando protagonismo del Norte. Uno de los aportes más importantes de las ONGs es su "labor social como impulsora de valores tales como la conciencia crítica, la preocupación por el desarrollo integral y la voluntad de constituir una alternativa real para la solución de muchos de los graves problemas de las sociedades del Sur" (Tassara, 2010 :11), dando así un verdadero apoyo a las necesidades reales de los países en desarrollo, con una perspectiva menos comercial y política a la cooperación hacia esos países (Tvedt, 2006).

El pensamiento Cepalino simboliza una de las críticas más elaboradas a las teorías desarrollistas de la época. Las comisiones económicas regionales

creadas por la ONU tuvieron un papel importante en la evolución de las ideas sobre el desarrollo y en particular aquellas relacionadas con la CID. La CEPAL, 1948, dirigida por el economista Raúl Prebisch (1950-1963), fue instrumental en la discusión sobre las relaciones entre comercio y desarrollo y su efecto en las relaciones Norte - Sur, así como la necesidad de establecer nuevas reglas para el comercio internacional. Prebisch publicó un estudio mostrando el desarrollo desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo, estableciendo que sería imposible avanzar en el desarrollo del Sur sin que se cambiara su especialización productiva (materias primas versus productos manufacturados) y se establecieran nuevas reglas de comercio internacional.

Las conclusiones de Prebisch, y la CEPAL en general, fueron adoptadas por el Sur global y representan el ímpetu detrás de las conferencias de la UNCTAD, convocada en 1962, y que tuvo lugar en marzo 1964, con Prebisch como presidente de la comisión preparatoria. En ella 123 países se reunieron con una nueva conciencia con respecto al subdesarrollo que cuestionaría la visión vigente de la CID. Aparte de lo anteriormente mencionado de la conferencia, se proponía una política comercial internacional a favor de los países en vías de desarrollo, además de financiamiento compensatorio ante el deterioro de los precios, vigilado por un nuevo organismo internacional creado especialmente para ello. También se hicieron recomendaciones con respecto a tres obstáculos para la propagación del progreso técnico y el aumento del ingreso por habitante: la tenencia del suelo, la concentración del ingreso, la ignorancia de las personas y la escasa movilidad social.²⁶

Además de las propuestas desde el Sur, las críticas a las ideas imperantes en la época también calaron en los OI. En 1968, el economista Premio Nobel de la Paz y ex Primer Ministro de Canadá, Lester B. Pearson, a pedido del BM, escribió, junto al equipo de expertos de la Comisión sobre desarrollo Internacional, un informe sobre los 20 años de la CID desde la II Guerra Mundial. El documento, titulado “Socios en desarrollo” (*Partners in*

²⁶ Más información en: United Nations, *The history of UNCTAD 1964-1984*. United Nations Conference on Trade and Development, 1985. http://unctad.org/en/Docs/osg286_en.pdf

Development),²⁷ propuso la necesidad de re-postular el concepto del desarrollo y dar un nuevo enfoque a la dirección de la CID. El informe también sostuvo que los países en vías de desarrollo eran capaces de superar sus posiciones y que podrían lograr un nivel de crecimiento auto-sustentable para fines del siglo.

A partir de la experiencia de los primeros 20 años de la CID, tanto donantes como receptores.

“han aprendido que la cooperación para el desarrollo significa más que una simple transferencia de fondos. Significa una serie de nuevas relaciones que deben fundarse en la comprensión y respeto mutuos, Buenas relaciones de desarrollo también requieren la aceptación de la revisión constante de los resultados en ambas partes,...La ayuda, para ser efectiva, requiere menos incertidumbre y más continuidad,” (Pearson, 1969 :6).

Agrega que la CID debe ser una estrategia unificada integrada por la ayuda, el comercio y políticas de inversión. El informe propone diez puntos para orientar la cooperación para el desarrollo (Pearson, 1969 :14-22).²⁸ Aunque el informe reivindicaba el valor de la CID, siguiendo el análisis de Koldo (2000), la Comisión Pearson criticó los resultados de la ayuda hasta entonces por la falta de dirección coherente de la gran cantidad de órganos bilaterales y multilaterales y la falta de coordinación entre donantes y receptores. Para la Comisión Pearson, la CID tenía que tener como objetivos fundamentales el reducir las disparidades, suprimir las injusticias y apoyar a los países en vías de desarrollo para que por sí solos entren en una época industrial y tecnológica. Este informe abrió un debate durante la primera mitad de la década de los setenta que se centraría en los problemas de la redistribución.

A pesar del impulso de la “Década del desarrollo”, las Conferencias de la UNCTAD y los avances en términos de ideas y teorías que nacieron durante este periodo, poco se concretó para cambiar las relaciones Norte - Sur, ya que

²⁷ Pearson, L B (1969). *Partners in Development*. London: Pall Mall. Algunos extractos del Informe se pueden consultar junto a otros artículos de la Comisión Pearson en: UNESCO Couriers (1972). *The Pearson Report. A New Strategy for Global Development*. Febrero 1972. <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743eo.pdf>

²⁸ Los 10 puntos propuestos son: 1. Crear un marco de un comercio internacional libre y equitativo, 2. Promover corrientes de inversiones privadas extranjeras mutuamente provechosas, 3. Establecer una mejor asociación, una finalidad más clara y una mayor coherencia en la ayuda para el desarrollo, 4. Incrementar el volumen de la ayuda, 5. Resolver el problema de la creciente deuda, 6. Hacer la administración de la ayuda más eficaz, 7. Redirigir la asistencia técnica, 8. Reducir el crecimiento de la población, 9. Revitalizar la ayuda a la educación y la investigación y 10. Reforzar el sistema de ayuda multilateral.

las propuestas planteadas por el Sur no llegaron a dar fruto. Lo que sí se logró fue plantar en la mente de los países del Sur la necesidad de tener una visión diferente y crear políticas comerciales internacionales en pro del desarrollo, en pro de ellos mismos, así como lo indispensable que era una reformulación de la CID, todo lo cual no representa avances menores aunque no tengan siempre un correlato práctico evidente. Los cambios en el escenario internacional durante la siguiente década favorecería la continuación del empuje del Sur para intentar crear un nuevo orden a partir de esas ideas.

Los primeros antecedentes de la CSS, por lo tanto, se encuentran en estas acciones iniciales de cooperación entre países en desarrollo a partir de 1954. La Conferencia de Bandung (1955) en particular, junto al MNOAL (1961), la UNCTAD (1964) y el G77 (1964) representan los antecedentes políticos más destacados de la CSS, aunque más en concreto los acuerdos específicos de CTPD se darán durante la década de 1970 (Santander, 2011: 7).

2.3.2. 1970's: Nuevo Orden Económico Internacional

Hacia la década de los setenta, la CID consiguió resultados positivos en términos de infraestructura, mejorías en los niveles de educación y salud así como un aumento en la producción agrícola en algunos países, por ejemplo. Sin embargo, un análisis más profundo de la situación mostró que sólo hubo un leve crecimiento económico, sin mucho desarrollo. El Sur continuaba sufriendo la falta de la muy necesitada creación de empleos y la media de vida seguía siendo baja. Además, surgieron otros problemas que estancaban la capacidad de desarrollo, como la aceleración del crecimiento de la población, el aumento del desempleo y sub empleo y el incremento de los desequilibrios comerciales a nivel internacional. Se constató, por lo tanto, que hasta el momento la CID no había logrado reducir la brecha entre el Norte y el Sur.

Durante esta misma época ocurrieron algunos acontecimientos a nivel internacional que afectarían la economía global. El primero fue el rápido crecimiento de las economías de los países europeos y Japón, que desafiaría el poder que sostenía Estados Unidos desde Bretton Woods. El segundo, el

aumento considerable del déficit exterior estadounidense, afectando el dólar, lo cual obligó al presidente Nixon, en 1971, a declarar el fin de la paridad fija dólar-oro. Esta decisión acabó con la estabilidad del dólar afectando al comercio internacional. Igualmente, la economía mundial se vio afectada por la crisis del petróleo de 1973, cuando la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP) decidió imponer un embargo contra Israel y los países Occidentales que le habían apoyado durante la Guerra del Yom Kippur. Los precios del crudo se cuadruplicaron. Para el Norte, la crisis del petróleo significó el aumento de la inflación y el desempleo, llevando sus problemas internos a primera plana y dejando de lado la preocupación por el desarrollo del Sur, el cual quedó aprisionado entre los altos precios del petróleo y los bajos precios de sus materias primas.²⁹

Los “petrodólares” ofrecían alivios transitorios en el Sur, sentándose, a su vez, las bases de la grave crisis de la deuda de la siguiente década, pero la solución más profunda se buscó por la vía de cambiar el sistema internacional. Aprovechando la situación, el MNOAL, durante la Cumbre de Argel, 1973, volvió a encausar la necesidad de establecer nuevas reglas al sistema económico y político internacional. El Norte, con incredulidad respecto a su impacto, aceptó y se organizó una reunión especial para discutir los problemas del desarrollo. En 1974, en sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU, se aprobó la *Declaración y el Plan de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, que estableció los siguientes pasos:

1. igualdad soberana de los estados;
2. más amplia cooperación entre los estados de la comunidad internacional;
3. plena y efectiva participación, sobre una base de igualdad, de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales en beneficio común de todos, teniendo presente la necesidad de lograr el desarrollo acelerado en todos los países en desarrollo;
4. derecho de cada país a adoptar el sistema económico y social que considere más apropiado para su propio desarrollo; y,
5. plena soberanía de los estados sobre sus recursos naturales y sus actividades económicas.³⁰

²⁹ El entusiasmo inicial del Sur con el cartel del petróleo hizo que los países más pobres se plantearán la posibilidad de diversos carteles en otras materias primas, como ciertos minerales y algunos productos agrícolas.

³⁰ Declaración y Plan de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Además, el plan intentó instalar varios cambios, los más destacables son: fortalecer el papel de la ONU en el sistema de la CID; crear un nuevo sistema monetario internacional; crear condiciones más favorables para la transferencia de tecnología y la industrialización a los países en vías de desarrollo; promover la cooperación entre los países en vías de desarrollo; y apoyar en el ejercicio de la soberanía de los países en relación con materias primas (Tassara, 2010 :13). La demanda del NOEI representa “el más ambicioso de los proyectos que el bloque de países del Sur planteó en toda la Guerra Fría” (Maira, 2011 :20).

Otro aspecto importante de destacar, en términos de la evolución de las ideas en la época, es el enfoque en las necesidades básicas. En 1974, Hollis Chenery, vice-presidente del BM, encabezó una investigación que propuso la necesidad de buscar nuevas maneras para medir el desarrollo.³¹ El estudio propuso “una cierta superación de los análisis económicos basados en la evolución del Producto Nacional Bruto (PNB), en la situación del empleo o en el rendimiento y orientaba el debate del desarrollo hacia la cuestión de la distribución del ingreso” (Unceta, 2010 :54). Otros planteamientos del mismo período propusieron que la prioridad fuera considerar “las necesidades de los sectores más desfavorecidos como eje principal de la estrategia del desarrollo (Unceta, 2010 :54).

Estos dos planteamientos refutaban la idea de que el crecimiento económico fuera un ingrediente esencial para la erradicación de la pobreza. La historia de la CID en realidad venía mostrando que el crecimiento económico, de hecho, había recalado y que las desigualdades en la distribución de los ingresos, de los bienes y las oportunidades de desarrollo en el Sur aumentaban. De ahí, nace la necesidad de darle un nuevo enfoque al desarrollo en contraposición al del crecimiento económico: el de las necesidades básicas. Es decir, que las personas tengan ingresos reales para los artículos de primera necesidad (alimentación, vivienda, combustible, transporte) en un contexto que incluyen los servicios públicos de educación, salud, agua y saneamiento. Para satisfacer estas necesidades básicas de la

³¹ Para profundizar en el tema ver: John H. Duloy, Richard Jolly, C.L. Bell, Montek S. Ahluwalia & Hollis Chenery (1974). *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*. World Bank, 1974.

población, la inversión necesitaba centrarse en el capital humano, lo que potenciará el rendimiento productivo, que a su vez estimularía el crecimiento y el desarrollo tan anhelado. Por ende la erradicación de la pobreza, a través de una serie de mecanismos, tenía que ser el eje central detrás de las políticas, programas y proyectos creados dentro del sistema (que incluye gobiernos, órganos multilaterales y ONGs) de la CID.

Con la mirada del Sur, la teoría de la dependencia se desarrolla a partir de una crítica al modelo de crecimiento económico promovido desde los años cincuenta y tuvo un profundo impacto en la implementación de políticas de industrialización en el Sur.³² La teoría de la dependencia, ya en los años setenta, ofrece herramientas para explicar la falta de desarrollo socio-económico en América Latina al criticar el modelo del crecimiento económico vigente, mostrando que el sistema de la economía mundial tenía un diseño desigual, de “centro” y “periferia”, que era perjudicial para el Sur (la periferia), y en el cual los términos de intercambio comercial los dictaba el Norte (el centro) a su favor. De esta manera se perpetuaba la pobreza del Sur. En la práctica en el Sur, con particular fuerza en varios países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile o México, se implementó la Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI) como estrategia de desarrollo para reforzar la industria local y salir de la situación de dependencia en la cual se encontraban, sin lograr cambios de fondo frente a la situación de la época.

En la década de 1970 también comienza el camino que eventualmente conducirá a la confluencia de diferentes agendas internacionales en una noción de desarrollo más comprensiva: el desarrollo humano. Primero, es el medio ambiente en el desarrollo,³³ con el informe “Nuestro Futuro Común”.³⁴ Luego, es la necesidad de incluir las políticas de género en el concepto de desarrollo como parte de la relación entre Derechos Humanos y desarrollo. Finalmente,

³² Ver: Cardoso, H, y Faletto, E, (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores S.A., Buenos Aires.

³³ El Club de Roma, con su informe *Los límites del crecimiento* en 1972 había despertado ya la inquietud frente al agotamiento de los recursos naturales.

³⁴ Brundtland, G.H. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. ONU-Asamblea General, A/42/427. Versión completa en inglés. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

para mejor reflejar la idea de desarrollo Humano, se consolida desde 1990 el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

En este contexto internacional de las relaciones Norte-Sur, se establecen las bases institucionales de la CSS en esta década. Las iniciativas multilaterales prosperaron tanto a nivel regional como internacional. A nivel regional, en América Latina, se destaca la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975, el cual surge para articular la CTPD en la región. Más tarde en la misma década, en el marco de las sesiones de la CEPAL de 1979, se acuerda la creación del Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en desarrollo de la CEPAL, el cual continúa impulsando la CSS hasta el día de hoy.

Internacionalmente, de la misma manera que el Sur buscó potenciar el papel de la ONU en otros temas, la CSS también tiene un importante marco institucional en esta organización. Por un lado se encuentran las reuniones regulares de la UNCTAD, realizadas cada cuatro años. Por esta vía se va consolidando la cooperación técnica en el marco de la Cooperación Económica entre Países de desarrollo (CEPD). En paralelo, el G77 impulsó la Conferencia sobre cooperación económica entre países en desarrollo (Ciudad de México, 1976) para promover acciones prácticas de cooperación entre los países del G77 y el MNOAL, el cual precisamente ese mismo año había celebrado su V Conferencia de jefes de estado y de gobierno en Sri Lanka, con un considerable aumento de sus miembros desde su creación a principios de 1960, y en la cual también se aprueba en concreto un Programa de Acción para la CEPD.

En tanto en el marco de la ONU, en el 29º Período de Sesiones de la Asamblea General de 1974, se acuerda la creación de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (SUSSC, por sus siglas en inglés),³⁵ como dependencia especial del PNUD, ampliado de esta manera el Grupo de Trabajo sobre CTPD de 1972 para promover la CSS y triangular en la ONU. En los siguientes años,

³⁵ Este es el nombre completo actual de la Unidad. El término CSS reemplazó el de CTPD en todo el Sistema ONU recién en 2003, sin embargo, con el impulso actual de su reconocimiento.

1976 y 1977, en la Asamblea General de la ONU se comienza a preparar el camino para lo que sería uno de los hitos más importantes de la CSS, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD que se celebrará en Buenos Aires en septiembre 1978. La Conferencia, que contó con la participación de 138 países, adoptó el Plan para Promover y Realizar la CTPD o comúnmente referido como Plan de Acción de Buenos Aires (PABA),³⁶ por medio del cual se puso el énfasis en la importancia de la CSS en el marco de las relaciones políticas y económicas de la época (Santander, 2010 :8). Otro resultado del impulso del Sur a la CTPD, fue la celebración en 1979 de la 1ª Sesión del Comité de Alto Nivel de Naciones Unidas para la revisión de la CTPD, en el marco del PNUD, cuyas sesiones se continuarán realizando cada dos años para promover la CTPD entre todos los gobiernos. En consecuencia, considerando todos estos acontecimientos, se puede afirmar que esta década es la más importante para el avance de la CSS durante su primera larga etapa.

2.3.3. 1980's: Crisis de la deuda

Hacia fines de la década de 1970, sin embargo, los países del Norte comenzaron a re-articular su capacidad negociadora y las demandas del Sur de un sistema más equitativo y justo cedieron terreno frente a las negociaciones de la deuda externa y el enfrentamiento de la difícil situación económica internacional en general. La llegada de las políticas neoliberales, con el triunfo electoral primero de Margaret Thatcher en Reino Unido y luego Ronald Reagan en Estados Unidos, terminó de cambiar el escenario internacional por completo, llevando a la práctica la desaparición en la agenda internacional el dialogo colectivo Norte-Sur.

Los años ochenta se pueden considerar una década perdida para el desarrollo. Muchos acontecimientos llevaron a este estado de ser: las nuevas condiciones de la economía a raíz de la crisis del petróleo de la década anterior, los cambios de la financiación internacional que ahora dependían de

³⁶ Organización de Naciones Unidas (1978), *Plan de Acción de Buenos Aires, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en desarrollo*. Buenos Aires, 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978. Versión completa en inglés recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>

la volatilidad de los cambios de divisa, la crisis de la deuda y el resurgimiento de las tensiones entre Estados Unidos y la URSS en el marco de la Segunda Guerra Fría. Esta década también estuvo marcada por un creciente cambio hacia la liberalización de la economía mundial, abriendo el paso aceleradamente a la naciente idea de la globalización, donde la importancia de las fronteras entre los países va disminuyendo. Las políticas sobre el desarrollo se verían criticadas, especialmente el papel del Estado como protagonista en la implementación de sus programas y proyectos.

En 1980, la Comisión Independiente en Temas de Desarrollo Internacional, presidida por Willy Brandt, ex canciller de Alemania, publicó el informe titulado *Norte-Sur: un programa para la supervivencia* que propuso entregar un entendimiento de las grandes diferencias en el desarrollo económico entre los hemisferios Norte y Sur,³⁷ proponiendo una gran transferencia de fondos de los países desarrollados a los más pobres, que se adoptara una política energética más ahorradora y responsable, la necesidad de establecer un programa para aumentar la producción de alimentos en los países en desarrollo, además de un sistema alimentario seguro a largo plazo y reformar los sistemas económicos y de comercio internacional para que los países del Sur pudieran participar (Brand, 1980; Tassara, 2010 :18). La idea general era reducir la brecha entre el Norte, con mucha riqueza a través del comercio de productos manufacturados, y el Sur, pobre por comerciar en productos intermediarios que rinden poco al ser exportados.

La equidad comenzó a considerarse más seriamente como un aspecto fundamental de los Derechos Humanos y, por ende, del concepto más amplio de desarrollo que ha estado evolucionando desde hace unos años.³⁸ La postura de la orientación de la cooperación para el desarrollo para incluir a las mujeres fue también muy criticada, ya que los programas de ayuda se

³⁷ Brandt, Willy (1980). *Norte Sur: Un programa para la supervivencia, Informe de la comisión independiente sobre problemas internacionales del desarrollo*. Colección Pluma Universitaria. (Versión completa en inglés). Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.stwr.org/special-features/the-brandt-report.html>

³⁸ Mayor información en: Naciones Unidas, *2a. Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Copenhague 1980. Resolución 35/136. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.uji.es/bin/organs/ui/legisla/int/5-copen80.pdf>

centraban en entregar alimento, campañas contra la desnutrición y la planificación familiar, una perspectiva que mantenía a las mujeres en un papel tradicional reproductivo y dentro del hogar, marginada de otros tipos de decisiones. Estas críticas, formuladas mayormente por las ONGs, llevaron a que se desarrollara el enfoque MED (Mujer en el desarrollo), reivindicando el papel de las mujeres como participantes activas en el desarrollo, facilitando que el tema de género se integrara a las teorías del desarrollo.³⁹ Posteriormente se avanzó al enfoque GED (Género en el desarrollo) para superar las visiones iniciales más limitadas en este tema.

A nivel más general, durante esta década el cambio más significativo que se constata, sin embargo, es el vuelco de ciento ochenta grados en el concepto de desarrollo en lo referido al papel del Estado. De ahora en adelante, el mercado sería el principal encargado de controlar las relaciones sociales. En América Latina, como caso ilustrativo, los aportes de cooperación fueron condicionados a que los países aplicaran reformas económicas y financieras estructurales para la liberalización de la economía, dando por “hecho la muerte del desarrollismo y la intervención del Estado” (Pattacini, 2011 :16). El aspecto social de la cooperación para el desarrollo pasó a un segundo plano. Estas reformas estructurales impuestas sobre el Sur a cambio de apoyo, incluyendo la CID, tuvieron consecuencias adversas muy graves sobre la población: la caída de la renta *per cápita*, el empeoramiento de la distribución del ingreso, la disminución del gasto público en los servicios sociales, la caída de las tasas de escolarización y el aumento de la pobreza en un sentido amplio, por mencionar algunas. Al mismo tiempo, en contraste al estancamiento del Norte, especialmente en Estados Unidos y Europa, la industrialización empezó a tomar vuelo en algunos países del Sur, en Asia en particular, aunque inicialmente sin cambios significativos en la distribución de los ingresos. Esto generó unas relaciones Norte-Sur más complejas en lo que

³⁹ Para mayor información se puede consultar el *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. Copenhagen 14-30 July, 1980. P. 45. Recuperado el 5 enero de 2015 de: <http://www.cubaencuentro.com/var/cubaencuentro.com/storage/original/application/8d65329e00e7f67fe04d93e103c00988.pdf>

se refería a los impactos de la industrialización en un contexto donde la brecha entre ambos continuaba aumentando.

Otro tema que profundizó el enfrentamiento Norte-Sur durante la década de los ochenta, y que se mantiene en la agenda internacional, fue la agricultura. Las políticas de Estados Unidos y Europa para impulsar sus propias producciones las convirtieron en “exportadores netos de alimentos, compitiendo con la agricultura local de África y América Latina, y dando origen a un proceso de erosión de muchas economías campesinas y a una vulnerabilidad alimentaria creciente” (Unceta, 2000 :67). Este tema ha sido un elemento importante del enfrentamiento Norte-Sur en las rondas del GATT, justamente en esta década por ejemplo de la Ronda Uruguay (1986-1993)

En este contexto, aún más grave para el distanciamiento Norte-Sur fue el impacto de la crisis de la deuda de los años ochenta, la cual afectó de manera muy significativa a los países de África y América Latina. La crisis estalló en 1982 cuando los términos de financiación cambiaron al subir las tasas de interés y el precio de los cobros de servicio de las deudas. Otra de las causas de la crisis fue la inversión del Sur en proyectos mal concebidos, que al final no fueron capaces de producir los niveles de rendimiento esperados para amortizar las inversiones. Esto provocó que muchas de las economías de los países con fuertes deudas llegaran a la quiebra. El primero en hacer la declaración fue México, seguido por Brasil. Los países endeudados fueron obligados por el FMI a nacionalizar sus deudas privadas como condición para obtener nuevos préstamos y renegociar sus deudas.

Esto afectó directamente las políticas de desarrollo, y los conceptos detrás de la CID, ya que ellas ahora, con el apoyo del FMI y el BM, estarían orientadas hacia la restructuración de dichas economías (programas de ajuste estructural) para disminuir, tanto el déficit público, como el externo, a través de políticas que reducirían el gasto público y los salarios reales, empujarían la privatización de las empresas públicas y llevarían a la liberalización de las economías de estos países. Estos pasos significaron la paulatina erosión del Estado, que hasta entonces había estado a cargo de los programas y procesos

de desarrollo social en los países en vías de desarrollo, desmantelando así el sector público y promocionando la liberalización de la economía. Como Unceta (2000) sintetiza:

“La preocupación por el desarrollo, que había ocupado gran parte del espacio intelectual y político en las décadas anteriores, cedió su protagonismo a la preocupación por la liberalización de los mercados, lo que constituyó un importante giro en las concepciones en las que se había apoyado la idea de la cooperación internacional” (Unceta, 2000 :74).

Esta misma década vivió otro gran impacto: la caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría. A través de este cambio, el fin de la confrontación entre el Este y el Oeste dio paso a un mayor protagonismo a los problemas entre los hemisferios Norte y Sur. Así, las relaciones entre ambos se hicieron más complejas por los cambios significativos en cada uno de ellos. Con la progresiva consolidación de tres grandes regiones económicas en el mundo, el Sur se “descentraliza”, disminuyendo así su frágil capacidad de actuar globalmente (Maira, 2011 :24). Todo este giro de eventos repercutió fuertemente en el desarrollo y la CID. Reformulado el panorama político mundial, algunos países del Sur ya no tenían tanta importancia en términos geoestratégicos para el Norte. El fin de la guerra fría también dio por terminado el debate entre las ventajas y desventajas del socialismo frente al capitalismo como un sistema político en mejor posición para preocuparse del bienestar de la población. Ahora el mercado libre se considera la única alternativa para organizar la economía mundial y el desarrollo se convirtió en un obstáculo para su buen funcionamiento.

El esfuerzo del Sur para promover un sistema de cooperación favorable a sus necesidades se sostuvo los primeros años de la década de 1980, específicamente en el marco de la ONU con la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) en 1981 (Venezuela), en la cual se aprueba el Programa de acción de Caracas en esta materia y el Fondo Pérez Guerrero para la cooperación técnica y económica entre países en desarrollo, y luego en la siguiente Conferencia en 1986 en El Cairo. Desde los Organismos Internacionales (OI) y Regionales (OR) (UNESCO, SELA y CEPAL), se promovió la necesidad de sistematizar la información sobre las capacidades y diversos aspectos relacionados con la

CSS para mejorar su impacto (Atria, 1991). Esta iniciativa es interesante de destacar, ya que se retoma en el punto alto en la siguiente etapa de la CSS como uno de los elementos claves para mejorar su efectividad y legitimidad frente a la cooperación del Norte.

El impulso de la CSS, sin embargo, fue disminuyendo progresivamente durante esta década a medida que las condiciones económicas y financieras empeoraban para el Sur, representando el periodo más bajo de la historia de la CSS, lo que incluso llegó a afectar la voluntad política del Sur para mantenerse unido y promover cambios políticos. En concreto, el énfasis de la cooperación del Sur en la década anterior pasó de ser más político, incluso ideológico, a despolitizarse, centrándose en temas económicos e incluso técnicos (Ayllón, 2013).

2.3.4. 1990's: Reformas estructurales

La CID durante la década de los noventa fue muy criticada. Con la instalación del modelo económico liberal, muchos ultra liberales favorecían la idea que la CID interferirá negativamente en el funcionamiento del libre mercado. Hay que sumar el hecho que durante esta época se constata la llamada 'fatiga' de la ayuda, que resultó en que el volumen de AOD por parte de los países donantes (del Norte) disminuyera al no constatarse resultados significativos en el desarrollo, Incluso hubo un cambio en la dirección en que se estaba entregando la ayuda. Ésta ya no se destinó tanto a programas de mediano y largo plazo de desarrollo, sino que a la ayuda de emergencia, necesidades por situaciones de crisis sociales y catástrofes humanitarias y naturales.

La inclusión de la liberalización de la economía internacional se terminó de plasmar dentro de la CID con lo que se conoce como el 'Consenso de Washington' en 1990, que nace de un documento escrito por el economista inglés John Williamson llamado *What Washington Means by Policy Reform*.⁴⁰

⁴⁰ Williamson, John (Ed.) (1990). *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. April 1990, Peterson Institute for International

La suscripción de estas medidas por parte del Sur era precondition para recibir ayuda del FMI y el BM. La CID adoptó un nivel de condicionalidad mucho más agresivo del que se había visto en décadas anteriores. Durante esta época, la condicionalidad tenía menos que ver con las políticas adoptadas por los países en desarrollo y más sobre el esquema económico.

Sin embargo, en esta época, también se comienzan a gestar otras ideas. El mismo año en que se adoptó el consenso de Washington, el BM dedicó su informe anual sobre el desarrollo mundial al tema de la pobreza. En general, este documento marca el retorno de la erradicación de la pobreza como punto central en la agenda de los donantes de cooperación. Así mismo, en 1990, el PNUD, publica el primer informe sobre el desarrollo humano. A cargo de la economista bengalí Amartya Sen, el informe presentó una nueva visión del desarrollo, vinculándolo a la idea del desarrollo humano,⁴¹ el ser humano como punto focal más específicamente. Además, ve el desarrollo humano como un proceso participativo y dinámico, aplicable, de manera igual, a los países menos desarrollados como altamente desarrollados.⁴²

También se empezó a usar una nueva manera multidimensional de medir el desarrollo humano en los países, denominado el Índice de desarrollo Humano (IDH), basado en el trabajo de Mahbub ul Haq, economista paquistaní. A través del tiempo la serie de informes del IDH del PNUD se han convertido en un punto de referencia en los debates y los conceptos sobre el desarrollo. Todo el trabajo entorno a esta noción del desarrollo le dio otro giro más al concepto de la CID. Se planteaba que el crecimiento económico no debería considerarse como un fin en sí mismo, sino como un medio para llegar a mejorar el desarrollo y las vidas de las personas en los países pobres. Los

Economics. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?ResearchId=486&doc=pub>

⁴¹ La definición de desarrollo humano del PNUD. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.pnud.org.ni/noticias/564>, es “un proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana como la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarias para ser creativos y vivir en paz”.

⁴² UNDP, *Human Development Report 1990, Concept and Measurement of Human Development*. Pp. 10-11. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>

presupuestos de apoyo para los países desde ahora en adelante deberían dirigirse en otra dirección. Esta visión también llevó a que las ONGs se plantearan nuevos objetivos para llegar al progreso de los países pobres.

Otro aporte que influyó en los cambios respecto a la CID fue la aprobación en 1996 por parte del CAD del documento *Dando forma al siglo XXI. La contribución de la cooperación al desarrollo*, en el cual se plantea la necesidad de luchar contra la pobreza como objetivo principal de la cooperación.⁴³ Esto fue el comienzo de lo que hoy en día se conoce como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Aunque la consigna de la lucha contra la pobreza continuará dominando la agenda internacional de desarrollo, a partir de la década de 1990 se comenzaron a considerar las disparidades económicas mundiales y la equidad de las políticas de desarrollo de manera más significativa. De hecho, en 1995 se celebra la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, que pone en la agenda el tema de la equidad. De la reunión resultó el Consenso de Oslo. Aquí los servicios sociales básicos se definieron como: la enseñanza básica, la atención primaria de salud (que incluye la salud reproductiva), nutrición, agua potable y saneamiento.⁴⁴

Este contexto internacional, dominado primero por la crisis de la deuda exterior y luego los programas de ajuste posteriores, significó que el Norte recuperara su liderazgo en las negociaciones entre ambos bloques. El apoyo más significativo a la CSS en esta década llegó en la forma de un informe de la ONU. Nuevas Orientaciones de la CTPD, del Comité de Alto Nivel encargado de Estudiar la CTPD, en el cual se trabaja el concepto de 'país pivote' para la CTPD.⁴⁵ Brasil y Chile figuran entre los ocho países LAC en esta categoría.

⁴³ OECD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Development Assistant Committee*. OECD/CAD, 1996. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

⁴⁴ Para mayor profundización sobre el papel de la sociedad civil ver: Wildeman, Caroline (S.F.). La Iniciativa 20/20 es un Trampolín. *Control Ciudadano*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/es/iniciativa20201997_esp.pdf

⁴⁵ ONU (1995). *Technical cooperation among developing countries, High-Level Committee On the Review of Technical Cooperation among Developing Countries*, TCDC/9/3-7 de April 1995. Recuperado el 5 de enero de 2015 de:

Así, la CSS sumó años a un largo período de desmovilización de un par de décadas que duró hasta más allá del año 2000 (Morais de Sá e Silva, 2010 :3).

2.4. 2000's: (Re-)emergencia del Sur y reconocimiento de la Cooperación Sur-Sur

A partir del año 2000 se comienza a consolidar una nueva etapa en la evolución de la arquitectura de la CID que se plasma primero en los ODM y luego alcanza compromisos más concretos en la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo de 2002, conocida coloquialmente como la Conferencia de Monterrey. La Cumbre del Milenio, septiembre 2000, produjo la Declaración del Milenio que fue adherida por 189 países miembros de la ONU, reflejando el consenso internacional inédito en el sistema de CID que establece ocho objetivos para superar la pobreza y en el cual radica uno de sus principales valores en el camino de conformación de un sistema comúnmente aceptado por todos los actores.⁴⁶

Además de la necesidad de contar con un consenso político internacional sobre qué se trabajaría, todavía quedaba consensuar los recursos necesarios para ello y cómo se cumplirían aquellas metas que se habían acordado. El primero, los recursos, se aborda en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo: Monterrey, 2002. El Consenso Monterrey, junto con usar los ODM como orientaciones para las prioridades de desarrollo de los países, apunta a mejorar la previsibilidad de la ayuda y ratifica el compromiso de llegar al aporte del 0,7% del PIB de cada país a la CID. En tanto, el segundo tema es lo que se desarrollaría como la Agenda de la efectividad de la ayuda o Agenda de París (AP), especialmente a partir de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, 2005, (DP) con el

<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/New%20Directions.pdf>

⁴⁶ Los ODM son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Lograr la enseñanza primaria universal, Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, Mejorar la salud materna, Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Para mayor profundización en los ODM ver: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

antecedente de la Declaración de Roma sobre Armonización, 2003, y el Programa de Acción de Accra (PAA) en 2008, entre otros documentos.

Asimismo, comienza un proceso en el cual se vincula la CSS y la CTR con el aumento de la eficacia que se busca. El CAD ha tenido un papel particularmente importante para impulsar este proceso de la AP, junto a otros actores como el BM, a través del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (High-Level Forum on Aid Effectiveness, o HLF por sus siglas en inglés), donde no sólo participan los donantes bilaterales, sino también los multilaterales, y crecientemente también, un número mayor de países socios receptores.

En varios sentidos, se puede afirmar que recientemente se ha iniciado un proceso de *rapprochement* entre el Norte y el Sur, el cual se refleja en las actividades de los OI de CID. De hecho, por una parte. ECOSOC, por ejemplo, ha reforzado su trabajo como coordinador internacional en temas de CSS en el contexto de la agenda actual de desarrollo. Por otra, en el CAD se ha creado un Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFE por sus siglas en inglés), 2005, que en un esfuerzo por diseñar políticas a nivel global y con representación horizontal reúne a representaciones de 80 países. Profundizando más en este tema, se creó en 2009 al interior del WP-EFE el Grupo de Tarea en CSS, en el cual participan países socios, especialmente PRM, para dar mejor cumplimiento al compromiso adquirido en el PAA de buscar asociaciones más inclusivas,⁴⁷ Fruto del trabajo de este Grupo de Tarea, en los siguientes años se publicaron importantes informes sobre buenas prácticas y estudios de casos de CSS y CTR que han aportado al mejor entendimiento de esta materia.⁴⁸

Todavía queda por comprobar si este acercamiento y participación ampliada se refleja en cambios en las políticas. En todo caso, lo que parece evidente es que la esencia misma del modelo tradicional de CID está

⁴⁷ Mayor información en OCDE: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/44291074.pdf>

⁴⁸ OECD/Task Team on SSC (2010). *La cooperación sur-sur en el contexto de la eficacia de la ayuda, 110 historias de caso de socios en CSS y triangular*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf>

Una herramienta útil de acceso en línea a múltiples casos de estudio de CSS se encuentra en: <http://www.southsouth.org/es/caso/study>

cambiando de manera rápida en varios aspectos, a pesar del peso de la inercia organizacional. La OCDE ha venido reconociendo cada vez más el potencial de la CSS desde 2003, especialmente en relación a la generación de capacidades nacionales en el Sur. También se ha abierto con creciente decisión a la incorporación de socios del Sur en un proceso de mejora de la gobernanza mundial del sistema de CID.

No sólo el ECOSOC, sino todo el sistema ONU, como campo de acción preferido por el Sur, ha demostrado su utilidad a través del tiempo para promover la CSS. Siguiendo con Ayllón (2013), sus contribuciones se pueden clasificar de la siguiente manera:

“1) los avances conceptuales y metodológicos en la definición de su naturaleza y modalidades; 2) la generación de espacios de concertación y la identificación y potenciación de las capacidades desarrollistas de la cooperación entre países en desarrollo; 3) los procesos de coordinación de actores del Sur; 4) el acompañamiento de los progresos de los acuerdos alcanzados en las conferencias sobre CSS; 5) el soporte a la negociación de acuerdos de CSS; 6) la facilitación de sus habilidades intermediadoras para conectar los problemas y las soluciones que han encontrado los países del Sur en su proceso de desarrollo; 7) la construcción de plataformas de reflexión, impulso y acción de la CSS”.

A un nivel más específico, para aprovechar la CSS y CTR, las Juntas Ejecutivas de varios órganos de la ONU destacan en un documento conjunto de antecedentes del análisis de la experiencia de la ONU hasta el 2013, las siguientes funciones que sus organismos con presencia sobre terreno pueden cumplir: convocatoria y promoción; establecimiento de asociaciones; intercambio e intermediación de conocimiento; análisis y seguimiento de los progresos realizados; apoyo a los programas y fomento de capacidades; y promoción de valores y principios.⁴⁹

A lo largo de la década de 2000, la CSS ha adquirido progresivamente un mayor reconocimiento en los OI y en los debates sobre la eficacia de la ayuda. En la ONU, por ejemplo, se constata “un crecimiento exponencial que se registra en la última década de estrategias para la promoción de la CSS en

⁴⁹ PNUD/UNFPA/UNOPS, UNICEF, ONU-Mujeres y PMA (2013). *Cómo aprovechar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, la ONU-Mujeres y el PMA*, 4 de febrero de 2013, Nueva York,

sus programas, agencias y organismos especializados” en la mayoría de los principales organismos relacionados con el desarrollo (Ayllón, 2013). Sin duda que el creciente aporte financiero de donantes no tradicionales ha contribuido a este proceso.⁵⁰ El debate Norte–Sur retoma con más decisión su vertiente más política de las décadas iniciales a través del G77+China, con la Cumbre del Sur, su máxima entidad de toma de decisión, que tuvo lugar en La Habana, 2000 y en II Cumbre del Sur en Doha, Qatar en 2005, de manera aún más concreta. Además de reiterar las condiciones de desventajas de la participación del Sur en la economía mundial, la declaración final le da más valor a la CSS para el desarrollo del Sur.⁵¹

En 2003 la AG de la ONU ya había recomendado cambiar el concepto de CTPD por el de CSS (Resolución 58/220), lo cual no es sólo un indicio más del reconocimiento de su importancia, sino también la valoración de la misma que va más allá de los aspectos técnicos para incluir el valor político y económico que el Sur le imprime, para que se reflejara en la Declaración de Monterrey el año anterior, como se mencionó previamente, rectificando la completa omisión del tema en la clave Declaración de los ODM de poco antes. La AG también proclama (Resolución 58/220) en 2003, el 19 de diciembre como el ‘Día de la ONU para la CSS’, para conmemorar el 25 aniversario de la firma del PABA en 1978, fecha que fuera trasladada en 2011 al 12 de septiembre a partir del 2012 (Resolución 66/550) para hacerla coincidir con la fecha actual en la cual fuera aprobado el PABA en 1978. Además de lo simbólico de estas fechas, éstas resoluciones incentivan a todos los organismos del sistema ONU a incorporar efectivamente la CSS en todas sus actividades de cooperación.

El dinamismo de la CSS, y su reconocimiento internacional, muestran un salto cualitativo importante a partir de 2008, momento en el cual la evidencia del aumento de los volúmenes totales de recursos de la CSS se hace notoria.

⁵⁰ Una lectura reciente particularmente útil para revisar el reequilibrio de poder con un Sur más global es PNUD (2013). *Informe sobre desarrollo Humano 2013, El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, especialmente Capítulo 2, Un Sur más Global.

⁵¹ Para el documento completo ver: G-77 (2005). *Plan de Acción de Doha. Segunda Cumbre del Sur*. Qatar, 12 a 16 de junio de 2005, G-77/SS/2005/2. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: [http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20\(Spanish\).pdf](http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20(Spanish).pdf)

La AG de la ONU, en su resolución 62/209 del 11 de marzo de 2008, le entrega un reconocimiento explícito y alienta a todos los estados miembros a que “profundicen, intensifiquen y mejoren la cooperación Sur–Sur, incluso por medio de la cooperación triangular”. La conmemoración del 30º Aniversario del PABA representó una oportunidad para que, a través de la Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS. Nairobi, diciembre 2009, se reafirmará la historia e importancia de la CSS para el desarrollo del Sur, hecho que en 2010 fuera formalizado por la resolución 46/222 de la AG para reivindicar la independencia del Sur sobre su cooperación, acogiendo tímidamente los principios de la agenda internacional de la efectividad (Ayllón, 2013).

El III FAN recogió posteriormente, en el punto 19 de la AAA, de septiembre de 2008, “su importancia, sus particularidades y el aprendizaje que se deriva de la experiencia de cooperación entre los países en desarrollo”. En esta ocasión se constata “una ruptura” en relación a dos encuentros anteriores respecto a la cooperación del Sur (Ayllón, 2013 :1261). En 2008, después de mucho debate, y también la hábil insistencia negociadora de Brasil y Colombia (John de Souza, 2008), entre otros países emergentes proveedores de cooperación, éstos lograron que en la AAA se reconociera la importancia de la CSS (y también la de la CTR), distinguiéndola de la CNS, pero también en la necesidad de adaptar la DP a las características de la CSS. Este apoyo fue reiterado en la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, de diciembre 2008, al plasmarse en los puntos 49 y 50, el carácter complementario de la CSS respecto de la CNS y al incentivar al Sur a hacerla más efectiva conforme a los principios de una asistencia eficaz.

A continuación, en el IV FAN, Busan, 2011, a petición de los países del Sur, se reconoce el carácter voluntario de los principios de eficacia para los ‘donantes emergentes’, hecho resultante de la falta de un acuerdo de postura única entre los países del Sur frente a la AP. A modo de ejemplo, en la región de América Latina durante los trabajos preparatorios a la reunión en el Foro de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, Bogotá, 2010, se constataron las contradictorias posturas respecto a “la aplicación de los

principios de la DP y de la AAA a la CSS”, sin que se pudiera aprobar una declaración de postura común (Ayllón, 2011 :119). Este tema es uno de los asuntos divergentes entre el Norte y el Sur en la agenda de cooperación. En este sentido la práctica de los países latinoamericanos diverge desde los que se suman y promueven los principios de la AP hasta aquellos que los rechazan.

El IV FAN significó un impulso clave para la Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo, en la cual se reconocen los principios comunes pero también la diferenciación de la CSS respecto a la naturaleza de los compromisos de eficacia, lo que implicaría una adhesión voluntaria por parte de los proveedores del Sur. En el contexto de avanzar hacia una alianza mundial para la CID, desde el CAD ya se había destacado el aporte de todos los proveedores fuera de su organización, como se manifiesta a través de su Declaración sobre ‘Bienvenida a las nuevas alianzas en la cooperación internacional para el desarrollo’, 6 de abril de 2011, reconociendo las diferencias en la forma de trabajar pero con un “interés común en la reducción de la pobreza global y el aumento del crecimiento económico sostenible e integrador” (OECD, 2011).⁵² Post-Busan, se creó el Grupo Interino Post-Busan (PBIG por sus siglas en inglés), liderado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, sostuvo varias reuniones a lo largo del primer semestre de 2012 para supervisar el proceso de conformación de la Alianza Global, instancia en la cual han trabajado tanto actores del Norte como del Sur, incluidos representantes de la sociedad civil.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) representa otro ejemplo de cómo los OI, en este caso a nivel regional, han reaccionado frente a la CSS y CTR en este cambiante contexto internacional y regional. Además de aumentar su capital en 2012 para préstamos, el BID se ha acercado más a los países de la región introduciendo mayor eficacia en el desarrollo de sus acciones y “facilita la cooperación sur-sur en América Latina y el Caribe a través de

⁵² Pocos meses después desde la Development Co-operation Directorate de la OCDE se publica: Tortora, Piera, (2011). Common Ground between South-South and North-South Co-operation Principles. *Issues Brief*, OCDE. Octubre 2011.

diversos instrumentos”, destacándose a lo largo de 2012 el trabajo en relación a Bienes Públicos Regionales, el programa conjunto de investigación y CSS con el Banco Asiático de Desarrollo y el respaldo al fortalecimiento de organismos de cooperación en la regional (Shearer y Tres, 2013 :7).

Por lo tanto, especialmente, a partir de 2008 la notoriedad de la CSS en la agenda internacional de cooperación ha facilitado el reconocimiento de su importancia y diferenciación de la CNS. Junto al espacio de poder ganado por las nuevas circunstancias del Sur, esta valoración de la cooperación de los países del Sur para mejorar su propio desarrollo, han facilitado su participación más activa en los organismos de gobernanza de la CID, no sólo como espacio de poder debidamente ganado, sino también como instrumento para mejorar el impacto del sistema en el desarrollo del Sur a través de un proceso de toma de decisión más igualitario que, se anhela, cambie para mejor las políticas de desarrollo.

2.5. Recopilación y conclusiones preliminares

Hoy en día el Sur no es lo que era. Los países se enfrentan a un mundo más global, que incluye también la propia participación del Sur en el mercado y las finanzas mundiales, en un proceso en el cual las fuerzas se reacomodan en estos recientes años. Sin embargo, el reto de los países del Sur es cada vez más diferente de una región a otra. Sus acciones, por tanto, son mejor entendidas en sus respectivos contextos regionales por los cuales pasa su globalización.

El recorrido a la evolución de la CSS muestra que no es un fenómeno nuevo en las relaciones internacionales. De hecho, la CTPD se empezó a posicionar en la agenda global de cooperación sólo unos pocos años después de que el sistema de CID había sentado sus bases en el período post II Guerra Mundial. En este contexto, la CSS es una herramienta política altamente valorada por el Sur global que ha pasado por diferentes etapas según su nivel de actividad, alcanzando su período inicial de mayor impacto hacia la década

de 1970 con la CTPD en su primera larga etapa que se extendió desde su origen en 1954 hasta finales de la década de 1990. Después de unos años de postergación, entre 2000 y 2007, en su segunda etapa, la CSS comenzó a ser progresivamente reactivada, a medida que las relaciones de poder Norte-Sur cambiaban producto de la recuperación del papel del Estado en las políticas de desarrollo y el comercio y las finanzas mundiales le otorgaban al Sur mejores condiciones relativas. La notoriedad de la CSS en la agenda internacional de cooperación alcanzó un punto de inflexión en 2008 cuando el incremento del volumen de recursos y acciones de los años anteriores se emparejó con un reconocimiento por parte de los OI y donantes tradicionales de la importancia de la cooperación entre los países del Sur.

Durante estos años de trabajo, los países del Sur han consolidado un discurso entorno a su propia cooperación basado en la postura de poder que sostienen en las relaciones internacionales y las realidades de sus desarrollos internos. Los principios y valores consolidados a través del tiempo la orientan y diferencian de la CNS hoy en día, aunque tampoco hacen que su práctica entre actores tan diferentes en el Sur sea absolutamente uniforme.

El posicionamiento del Sur en las relaciones Norte-Sur, hoy en día, le confieren bastantes signos de optimismo en relación a su impacto para impregnar las relaciones internacionales de mayor igualdad en su gobernanza, como lo hizo en la cúspide de su período anterior de mayor influencia en la década de 1970. Específicamente en relación al sistema de CID, una nueva etapa comienza a partir de 2008 cuando una vez alcanzados los acuerdos entorno a los ODM, los recursos necesarios para ellos y la eficacia de las acciones para cumplir tales metas, se comienza a vincular la CSS a la eficacia de la cooperación y por tanto al éxito mismo de alcanzar las metas establecidas mundialmente. En este período el Sur ha adquirido mayor capacidad para incidir en la agenda, avalado por sus actividades de CSS y la disponibilidad de recursos económicos. Los foros internacionales de debate y coordinación de políticas han ampliado su representatividad para acomodar el espacio demandado por el Sur.

La pregunta que surge tras examinar la trayectoria de la CSS y su actual reconocimiento internacional es: ¿y entonces que aporta la práctica de la CSS al desarrollo del Sur global? Para responder a ello, antes de estudiar dos casos ilustrativos en América Latina de activos Estados promotores y oferentes de CSS, se examinará, en el siguiente capítulo, el debate sobre estos nuevos proveedores de asistencia del Sur, los recursos que asignan y las características de la cooperación que ejecutan.

3. Cooperación Sur-Sur y proveedores de asistencia del Sur⁵³

En el presente capítulo se resume la revisión de la literatura sobre los proveedores de cooperación del Sur, la cual se deriva principalmente por la creciente actividad e importancia de la CSS, en particular a partir de 2008. El análisis de la CSS muestra una buena dosis de publicaciones informativas o descriptivas que abarcan desde la historia de la CSS hasta el debate sobre los recursos que efectivamente asignan los países del Sur a la cooperación al desarrollo, todos en el espíritu de conocer mejor un tema novedoso o “re-emergente”. Tras unos primeros trabajos más bien alarmistas respecto a las consecuencias negativas de la CSS para el sistema mismo de CID y sus bondades para el Sur por los principios y valores que la orientan, los análisis más recientes comenzaron a focalizarse en su implementación, así como en las complementariedades y sinergias de las cooperaciones del Norte y del Sur, justamente en sincronía con la apertura en los OI de gobernanza y el *reapproachment* Norte-Sur de actores en este campo.

Para desarrollar el tema de este capítulo, después de plantear una definición del concepto, primero se explora quiénes son los actores clave de la CSS, para centrarse luego en la categoría proveedores de cooperación del Sur. Las siguientes secciones resumen la información con que se cuenta respecto a los patrones de trabajo, es decir, sus principios y valores, los ámbitos geográficos dónde actúan y finalmente la estructura institucional con la cual los Estados del Sur se dotan para hacer su transición de receptores a oferentes netos de cooperación. A continuación, en el punto seis, se expone el debate sobre los recursos que la CSS aporta a la CID.

⁵³ He de agradecer el trabajo de investigación, particularmente útil para este capítulo, de Filippo Lo Bello, realizado en el Marco del Máster de Políticas Europeas de Cooperación al Desarrollo del Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) en 2012, quien contó con el apoyo del programa de becas de la Universidad de Palermo. También colaboraron en investigación en el marco del máster, Marta Crespo y Julia Villalba a quienes se hace extensivo este agradecimiento.

Tras estos temas más generales, en el punto siete, se exponen sintéticamente los principales aspectos del estudio sobre los aportes de la CSS. Existe una amplia diversidad de enfoques en la literatura sobre el posible “valor añadido” de la CSS en el entorno de la CID, algunos positivos y otros negativos, unos generales respecto al sistema de CID y otros más específicos sobre las consecuencias que se podrían generar para el Sur, pero sólo comienza de manera más incipiente a tratarse las oportunidades de desarrollo, mucho menos sobre el tipo de desarrollo que la CSS implicaría, para el Sur de esta cooperación. Este es el enfoque en el cual se quiere profundizar en el presente trabajo. Finalmente, en la última sección, se ofrece un resumen de los aspectos centrales a considerar para los siguientes capítulos de este trabajo.

3.1. ¿En qué se diferencia la cooperación del Sur de la del Norte?

Trabajar con el concepto de CID es una tarea que no está libre de ambigüedades conceptuales. El uso habitual del concepto, incluso en la literatura especializada, se cruza con el reemplazo intercambiable por eufemismos, como ‘ayuda exterior’, y tecnicismos como ‘AOD’. El fundamento de esta imprecisión tiene una estrecha relación con la delgada línea que hay entre las funciones técnicas de la CID, como una herramienta para el desarrollo, y la realidad de su origen político y el uso instrumental que de la cooperación hacen los países (donantes) para promover sus propios intereses. En este contexto, los estándares para evaluar la actividad de los donantes surge de esta tradición (del Norte) (Rowlands, 2008).

Tanto o más ambiguo resulta trabajar con el concepto de CSS, por lo cual antes de pasar al tema de quienes hacen CSS, es necesario detenerse en la definición misma de lo que hacen. En el marco de las relaciones Norte-Sur, la CSS no es un fenómeno nuevo, como se puede apreciar al revisar los antecedentes de la CID y la CSS en el capítulo anterior. Ésta ha variado, sin embargo, a través de sus diferentes etapas. El “renacimiento” o segunda etapa de la CSS desde los 2000s y ya con mayor notoriedad a partir de 2008 en su tercera y actual etapa está relacionado, por un lado, con el vacío dejado por los

donantes tradicionales y por otro, de manera más general, con las transformaciones de poder en las relaciones internacionales. El rápido crecimiento relativo de algunos países del Sur, a medida que los intereses de estos actores se hacen más diversos y globales, ha ido acompañado de recursos y políticas de cooperación con otros países del Sur, así como de la subsecuente demanda de transformaciones a la gobernanza misma del sistema internacional de cooperación. El trabajo conceptual no ha ido al mismo ritmo debido a múltiples razones.

Establecer una definición de CSS por lo tanto, en este contexto teórico y práctico, no es una tarea fácil ya que no hay un alto consenso en qué incluir y qué excluir de este concepto en su uso habitual hoy en día. Una parte de la explicación de esta pluralidad de visiones se encuentra en la heterogeneidad misma de los actores del Sur (CEPAL, 2010 :1). Sin embargo, la otra parte de la explicación es más compleja y determinante. Se refiere a las relaciones de poder y visiones divergentes Norte-Sur, elemento que ha estado en el origen de las diferencias entre ambos bloques a través del tiempo, como se pudo apreciar en la descripción de la evolución histórica de la CSS. En consecuencia, aunque ésta tiene algunas de las características de la AOD, se distingue por ir más allá de los criterios establecidos por el CAD/OCDE (Schläger, 2007 :2).

La UNCTAD define la CSS como: *“the process, institutions and arrangements designed to promote political, economic and technical co-operation among developing countries in pursuit of common development goals”* (UNCTAD, 2010). Esta definición cubre la mayoría de los aspectos más destacados en la práctica de la CSS y es una definición de trabajo que permite captar los elementos básicos del concepto.

En un nivel superior, primero que todo entonces, los actores de la CSS le atribuyen un componente principalmente político, perspectiva asumida también en este trabajo para entender el proceso de relaciones de cooperación que se está constatando entre actores del Sur global. Esta colaboración mutua puede ser tanto en el campo político, económico o social como en el

medioambiental o técnico (SU-SSC, 2009). Por lo tanto, además de los proyectos y programas en línea con los criterios de AOD, en su práctica los proveedores de CSS la entienden substancialmente como un amplio marco en el cual consensuar negociadamente acciones de colaboración de mutuo beneficio en aspectos políticos (en niveles bilaterales, regionales o internacionales), económicos (tanto comerciales como financieros) y también técnicos (para la transferencia de conocimientos y experticias) (Ayllón, 2013), incluyendo, por lo tanto, elementos como acceso preferencial a sus respectivos mercados o apoyos para promover las exportaciones de los países socios. No debe sorprender, por lo tanto, que en este contexto tan extendido sea aún más difícil tener un consenso sobre qué es la CSS. Este extenso proceso de mutua colaboración se fundamenta, sin embargo, en una serie de principios y valores construidos a través del tiempo y que se exploraran más en detalle en la siguiente sección.

¿Quiénes son entonces los actores que están participando como ‘donantes’ u ‘oferentes’ en el marco de la CSS y qué están haciendo? Existen diferentes clasificaciones para agrupar a estos nuevos y diversos ‘donantes emergentes de ayuda al desarrollo’ que no son parte del CAD de la OCDE. En general, estos actores tienen muchas diferencias entre sí en términos de nivel de PIB o distribución geográfica o enfoques de desarrollo, pero también tienen una historia, valores y experiencias similares respecto a la cooperación que difieren de la CNS. De hecho, dentro de esta variedad unos grupos de actores usan una definición y metodología cercana a la del CAD, mientras que otros se ubican en una posición diametralmente opuesta, rechazando incluso, por razones políticas de fondo, las propuestas del CAD.

El uso del término ‘donantes emergentes’ para todos estos actores del Sur no es el más adecuado como se puede apreciar al considerar la trayectoria de los mismos. De hecho, la mayoría de los países a los cuales se hace referencia con él lo rechazan, ya sea bien porque son países que llevan décadas realizando acciones de cooperación (técnica por ejemplo) y por ende no hay nada emergente o nuevo al respecto (salvo el volumen de los recursos, tal vez) o bien porque, más de fondo, se niegan a ser considerados países

‘donantes’ en el sentido tradicional (Norte-Sur) del concepto, como es el caso precisamente de Brasil, por ejemplo. Algunos de los países más pequeños que se han sumado con decisión a la CSS, como Chile, incluso usan el concepto de ‘cooperante emergente’ para referirse a sus actividades como oferentes en CSS. A falta de un mejor concepto, de momento la mayoría de los autores hace referencia de un modo u otro a estos actores como, ‘emergentes’ o ‘donantes emergentes’ al ser coincidente el uso en este sentido con el hecho de que son economías emergentes por su rápido crecimiento, pero también porque de alguna manera más global este uso destaca los desafíos a las nociones más arraigadas de la cooperación tradicional.

Precisamente debido a las diferencias entre estos países no miembros de CAD que están realizando acciones de cooperación entre países del Sur y aportando recursos para ello, se pueden usar diferentes categorías para ordenarlos. En este sentido predominan dos criterios ordenadores. En primer lugar, una manera es considerar precisamente cuán cercanas o lejanas son las acciones de cooperación de estos actores en relación a la cooperación tradicional, entendida ésta según las políticas del CAD, llegando incluso a usar las mismas categorías de aquellos miembros que informan al Comité. El segundo criterio habitualmente considerada se refiere al volumen de recursos que se destinan a la CSS.

Así, empleando un criterio más centrado en el volumen y diferenciaciones entre ayuda bilateral y multilateral, el informe del ECOSOC (2008) sobre las tendencias en la CSS y cooperación triangular (CTR), clasifica los contribuidores de cooperación en tres grupos:

- a) Mayores contribuidores bilaterales (Brasil. China, India, Kuwait. Arabia Saudí. Sudáfrica. Corea del Sur. Turquía. Emiratos Árabes Unidos y Venezuela);
- b) Otros contribuidores bilaterales (Argentina. Chile. Egipto, Israel. Malasia. Singapur. Tailandia. Túnez);
- c) Agencias Árabes multilaterales (BADEA, Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África, IsDB, Banco de Desarrollo Islámico, OFID, Opec Fondo para el Desarrollo Internacional).

Posteriormente, siguiendo una detallada revisión de la literatura sobre los volúmenes y la forma de entregar la asistencia de los “donantes emergentes”, Walz *et al* (2011) distinguen tres modelos para agrupar los actores según su comportamiento: 1.) El modelo CAD, dentro del cual se pueden incluir aquellos países que aunque no siendo miembros adhieren a las normas y principios orientadores del comité; 2.) El modelo árabe; y 3.) El modelo del Sur.

Profundizando un poco más dentro de estas categorías generales, el trabajo de Davies (2010) es útil ya que hace uso de la siguiente clasificación: 1.) Países no miembros del CAD de la OCDE; 2.) Nuevos miembros de la UE que no son parte de la OCDE; 3.) Otros países; Países Árabes; y Brasil, India, China, y Sudáfrica. Este último grupo, representativo del modelo del Sur, es similar a los BRICS y de hecho muchas veces se usa esa categoría para referirse a ellos, aunque formalmente los estudios sobre Rusia no están al mismo nivel de los de los otros países. La categoría también se sobrepone con otras formas de organización política de estos actores, como por ejemplo: IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) o BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China).

Por su parte, Zimmermann & Smith (2011),⁵⁴ del directorio de la OCDE, usan la categoría “donantes emergentes” para referirse a aquéllos que siguen las pautas del CAD para modelar su cooperación. En este grupo se encuentran los nuevos miembros de la UE, así como Rusia o Turquía debido a su larga tradición de cooperación. Los autores mantienen la categoría de “donantes árabes” usada en los demás estudios por la consistencia de las características de estos actores. Interessantemente, en su artículo Zimmermann & Smith (2011) introducen la categoría de “proveedores de cooperación para el desarrollo Sur-Sur”,⁵⁵ para referirse a PRM y economías emergentes, muchos de los cuales son a su vez receptores, que enmarcan su cooperación en la CSS. Algunos de

⁵⁴ Este material publicado en el *Journal of International Development* al cual se hace referencia en este trabajo también fue publicado por las mismas fechas en una versión resumida del *OECD Journal*: Zimmermann, Felix and Kimberly Smith (2011). New partnerships in development co-operation. *OECD Journal: General Papers*. Vol, 2010/1.

⁵⁵ También se usa el término Proveedores del Sur de asistencia para el desarrollo (*Southern providers of development assistance*).

los exponentes más representativos de esta categoría son China, India, Brasil o Sudáfrica.

En términos de seguimiento de normas, principios y valores, en el plano más cercano al CAD (la categoría de donantes emergentes) se encuentran los países de la OCDE no miembros del CAD y los nuevos miembros de la UE que no son parte de la OCDE. En estos casos, las bases entregadas por el CAD o la UE, por ejemplo, con el Consenso Europeo de cooperación para el desarrollo, son la orientación de sus acciones. Estos países también se adhieren a la DP en general. La aceptación y uso de estos principios en el discurso de estos países no necesariamente garantizan su cumplimiento absoluto, pero en realidad esta brecha entre el discurso y práctica también se constata entre los donantes tradicionales.

Por el contrario, de la implementación de la CSS a través de los años, el grupo de 'proveedores de cooperación Sur-Sur' trabaja con un cuerpo de normas, principios y valores que lo ubica en el extremo más lejano a la tradición de CNS. Para este grupo de países, en consecuencia, la CSS representa un marco de cooperación que incluye instrumentos financieros que no están contemplados en las normas del CAD (ECOSOC, 2009 :iii), a través de los cuales promueven el desarrollo entre sus países. Considerando su historia, en suma, en la CSS los proveedores del Sur ponen el énfasis en los principios de co-responsabilidad, solidaridad y beneficio mutuo en las acciones de cooperación como elementos destacados del legado del Sur.

Más complicada todavía es la comparación en términos de eficacia entre donantes tradicionales y proveedores del Sur, ya que estos últimos realizan muchas menos misiones para revisar el progreso de sus programas y proyectos ni tampoco coordinan sus actividades. En parte esto se explica debido al hecho que la mayoría de su cooperación es entregada como proyectos y que sus sistemas de monitoreo y seguimiento se centran en el cumplimiento a tiempo de los proyectos y no se refieren a los impactos de los mismos (ECOSOC, 2008). En efecto, siguiendo con lo establecido por el informe ECOSOC (2008), los proveedores del Sur casi nunca participan en las

reuniones de coordinación de donantes nacionales, que generalmente se organizan conjuntamente con la OCDE/CAD, Incluso de manera más amplia, los proveedores del Sur no se asocian por lo general con la DP, no como donantes en todo caso, ya que prefieren mantener un mayor margen de libertad en sus políticas de cooperación y no perder algunos de los beneficios obtenidos gracias a sus programas de cooperación, en particular aquellos relacionados con la falta de condicionalidad (ECOSOC, 2008). La postura de los proveedores del Sur en relación a la DP no es monolítica, incluso entre los más grandes hay enfoques diferentes. En América Latina también se aprecian estas diferencias entre los países que participan en la CSS (como oferentes). De hecho, por ejemplo, Brasil y Chile representan dos posturas diferentes de acercamiento a este tema.

Según el estudio de ECOSOC (2008), dos aspectos resultan relevantes en esta materia: 1.) la mayoría de la ayuda de los proveedores del Sur se enmarca fuera del presupuesto y 2.) casi toda la cooperación de éstos es amarrada. La falta de información detallada y contrastable también influye el análisis de este tema. A pesar de ello, desde una óptica global del asunto, se destaca la tendencia contradictoria entre los donantes tradicionales, y los cercanos a ellos, y los proveedores del Sur. Como ejemplo, por sobre Brasil, más notorios son los casos de China o India. En contrapartida al hecho de que la mayoría de la cooperación de estos oferentes del Sur es amarrada, se argumenta que por sus condiciones inherentes produce una mejor relación calidad-precio (son más baratos o rentables) y se transfieren con ellos habilidades apropiadas a los socios receptores, siguiendo lo que constata el informe de ECOSOC de 2008.

Asimismo, la cooperación de los socios oferentes de CSS normalmente se canaliza a través de subvenciones o donaciones (*grants*) y ayudas en especie (*in kind*). También son regulares los préstamos, ya sea sin intereses o bien concesionales, así como el alivio de la deuda o la ayuda humanitaria. La característica más recurrente entre estos socios oferentes son la asistencia por medio de proyectos, para lo cual se usan primordialmente los préstamos, y la cooperación técnica, en cuyo caso se recurre a las subvenciones (Davies,

2010). Los proveedores de asistencia del Sur más pequeños recurren principalmente a la cooperación técnica para ejecutar proyectos, en tanto los más grandes, como China y progresivamente Brasil, cuentan con programas de cooperación técnica considerables (ECOSOC, 2008).

El estudio de los programas implementados por los oferentes emergentes en África muestra que la oferta de asistencia generalmente consiste de una mezcla de diferentes tipos de ayudas que regularmente son entregadas en paquetes de acuerdos que incluyen aportes financieros más allá de los contemplados en el marco de la cooperación para el desarrollo tradicional y para los cuales incluso se realiza el pago en recursos naturales,⁵⁶ Los actores más grandes. China en particular, han sido estudiados con mayor detalle en este sentido,⁵⁷ pero los préstamos de los oferentes del Sur en general contemplan importantes proporciones concesionales o incluso algunos son subvencionados completamente, siendo África del Sur un ejemplo de 100% de concesión (ECOSOC, 2008). La mayoría de las preocupaciones del análisis existente en relación a los préstamos en la región africana, como por ejemplo Manning (2006) o Kragelund (2008), han puesto el énfasis en el riesgo que el acceso a nuevos créditos (no concesionales) podría volver a aumentar la deuda a niveles insostenibles, particularmente para el caso de países que se han beneficiado de condonaciones de la deuda. Sin embargo, la evidencia en el largo plazo no está demostrando esta posibilidad. Por un lado, los oferentes emergentes facilitan préstamos altamente concesionales a los países más pobres y menos concesionales a los países de ingresos medios y altos, constatándose niveles de concesionalidad similares a los de los miembros del CAD usando estándares internacionales de topes y sostenibilidad del endeudamiento (ECOSOC, 2008 :22-24).

⁵⁶ Esto es el denominado “Modelo o Modo Angola”, el cual en realidad no es exclusivo de los donantes de asistencia del Sur, como China, ya que es una alternativa usada por Corporaciones Multinacionales occidentales también.

⁵⁷ Algunos autores ya han sido citados en esta sección, otros ejemplos son: Kragelund, Peter (2008). The Return of NON-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?. *Development Policy Review*. 2008, 26 (5) y Braütigam, Deborah (2009). China’s Challenge to the International Aid Architecture. *World Politics Review*. V1, N4, June-August 2009, p. 1-10.

Por lo tanto, la categoría 'proveedores de cooperación Sur-Sur', o el modelo del Sur, es interesante de analizar en relación al aporte que pueden hacer al desarrollo del Sur debido a que sus principios y enfoques se basan en la Conferencia de Bandung, 1955, y el PABA, 1978. Ellos buscan diferenciarse, en la política y en la práctica, de la cooperación tradicional del marco CAD. Entre los representantes de este grupo los diferentes autores identifican: Brasil, Chile, China, Colombia, Egipto, India, Malasia, México, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela.

Otro punto en el cual se insiste regularmente como si fuera parte de un debate, aunque en el fondo todos los trabajos apuntan en la misma dirección, se refiere a si la CSS compite con la cooperación tradicional. El consenso es que ambas cooperaciones son complementarias. Un primer elemento en la aproximación a este tema se refiere al hecho que la CSS aún es una parte minoritaria en términos de recursos, a pesar de ir en alza y la escasez de recursos de muchos de los donantes tradicionales. No se considera que en el futuro cercano la CSS pueda ofrecer una alternativa a la cooperación tradicional debido al mero tamaño de ésta, pero sí es evidente que impacta a los donantes tradicionales en sus programas y sus relaciones con los socios receptores, ya que estos últimos tienen mayores opciones en algunas áreas temáticas. Para Kragerlund (2010) estos efectos significan que los donantes tradicionales deberían poner a punto sus políticas de acuerdo a los cambios que esto significa al mundo de la cooperación (Kragerlund, 2010 :24), Incluso más allá, para la CEPAL (2010) la presente ola de CSS ofrece espacios innovadores de cooperación, en el sentido que involucra una amplia variedad de actores, nuevas vías de comunicación y procesos de aprendizaje.

Es necesario considerar, entonces, el marco general de la CSS para comprender las acciones de los proveedores de cooperación para el desarrollo Sur-Sur en su completa dimensión. En este sentido más amplio, se centran las acciones de cooperación relacionadas con la integración regional por ejemplo y los bienes públicos regionales o también globales como la gobernanza democrática del sistema internacional mismo, focalizado en el de CID como

ejemplo representativo. Estas acciones son de hecho muy importantes para la categoría de los proveedores de cooperación del Sur.

3.2. Patrones: ¿cuáles son sus principios y valores?

A través de las últimas décadas los actores protagonistas de la CSS han promovido en su discurso una serie de normas, principios y valores relativamente persistentes y coherentes derivados del posicionamiento de los países del Sur en la arena internacional, principios y valores que hoy en día se destacan por parte de los proveedores del Sur para marcar sus diferencias con los donantes tradicionales. Si bien a un nivel más discursivo estos principios son reconocidos y destacados por los diferentes protagonistas de la CSS, la heterogeneidad y diversidad de grados de experiencia en cooperación entre ellos hace que al momento de fundamentar o implementar las acciones, estas orientaciones varíen de un actor a otro.

La CSS, entonces, implica ante todo un marco amplio de “colaboración horizontal” entre países con niveles de desarrollo semejantes (o al menos no tan diferentes como se suele considerar aquellos entre los del Norte y del Sur). De su recorrido histórico también se desprende que uno de sus principales principios sea el de la “solidaridad mutua”, entendido como el mecanismo a través del cual los países del Sur trabajan juntos para enfrentar desafíos de desarrollo comunes (UNDP, 2004). Esta horizontalidad junto a la solidaridad mutua son los dos aspectos más destacados y que dan pie a la idea de un “doble dividendo”, un beneficio mutuo orientado por un principio de equidad en el sentido de generación de capacidades críticas de desarrollo en todos los actores participantes y consecuentemente también de los costos para esas acciones.

Aquí hay dos principios adicionales relacionados con esta idea de solidaridad. Aunque más ambiguo, otro principio directamente relacionado es el de la promoción de la “autosuficiencia”, el cual en algunos momentos se puede entender de manera individual pero en general se refiere a la del Sur.

Asimismo, estos principios están bajo el marco de otro más amplio, el de la “co-responsabilidad” de cada uno de los países del Sur en el bienestar de sus ciudadanos comprensiblemente, pero también en el del funcionamiento de la arquitectura de CID, promoviendo así el principio de la “apropiación” (*ownership*) en general del Sur sobre el sistema mismo.⁵⁸

La tradición como actor del Sur hace que el respeto a la independencia y soberanía de los demás Estados sea un principio muy valorado en las relaciones entre países, incluidas las relaciones de cooperación entre miembros del Sur. La “no injerencia” (o no interferencia), en consecuencia, es mencionada con mucha frecuencia como uno de los valores orientadores de la CSS. Muy relacionado a ésta, se encuentra la idea de no hacer imposiciones en los otros actores. Esto es el principio de “no condicionalidad”. En esencia, los proveedores del Sur no expresan ni imponen condiciones respecto a las políticas internas a sus socios para el establecimiento de la cooperación. Por esta falta de condicionalidad y no interferencia, en el lado positivo, la CSS tiene unos tiempos más breves de ejecución. Estas características han suscitado, al mismo tiempo, un largo debate sobre las ventajas y desventajas de este hecho, especialmente en relación a la cooperación en África ya que podría implicar retrocesos en temas de buena gobernanza y Derechos Humanos en general o respecto a la protección del medioambiente. En el lado de la cautela debido a los posibles impactos negativos, se destaca Manning (2006) por ejemplo. A pesar del debate o más concretamente de las críticas, el principio de no interferencia en el contexto de la CSS ha obtenido un reconocimiento significativo de la comunidad de cooperación, como se puede apreciar en la AAA (Davies, 2010).⁵⁹

Naturalmente, estos principios que orientan las relaciones entre Estados del Sur en su cooperación, encuentran sus orígenes en la historia de la CSS,

⁵⁸ A la hora de la ejecución se vuelve a mencionar frecuentemente la apropiación, esta vez por parte del socio receptor, como resultado de unas acciones que han sido generadas por la demanda y la mayor adaptación de las acciones a sus capacidades, entre otros factores.

⁵⁹ El párrafo 19e de la Agenda para la Acción de Accra dice: “La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local, Juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur.”

más específicamente en la Conferencia de Bandung⁶⁰ y el MNOAL (Chahoud, 2008 :2), siendo el fundamento para que los donantes emergentes no impongan condiciones para su ayuda. Chahoud (2008), profundizando, resalta la excepción a un nivel más político-estratégico de la imposición de China de su principio de “una sola China”, particularmente en su cooperación con África. De manera más difusa y general, para Brasil el apoyo en los foros internacionales de los países africanos representa el mismo tipo de interés en relación a sus opciones de conseguir un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, aunque en realidad sea ejecutado de una manera mucho más sutil y flexible de lo que hace China. Estos ejemplos pueden ser consideradas imposiciones a nivel más político-estratégico, los cuales en el fondo no se distinguirían mucho de aquellas de la cooperación tradicional.

En este sentido existe un punto interesante de destacar. Esencialmente, la retórica de la CSS está fuertemente marcada por un intento de distinguirse y diferenciarse de la cooperación tradicional, en especial de la verticalidad de la cooperación Norte-Sur. Sin embargo, las declaraciones públicas de solidaridad entre países del Sur encubren, en cierto sentido, el mismo complejo sistema de múltiples motivaciones para cooperar que tienen los donantes tradicionales con sus relaciones jerárquicas donante-receptor (Rowland, 2008 :6).

A pesar de esto, es interesante remarcar que al destacar el hecho que la cooperación puede ser mutuamente beneficiosa. Los proveedores del Sur se sienten menos obligados a justificar la cooperación como algo puramente altruista, algo que como concluye Rowlands (2008), se puede argumentar

⁶⁰ La Conferencia Afro-Asiática de Bandung, 18-24 de abril de 1955, marca los siguientes principios: 1. Respeto a los derechos humanos fundamentales y a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, 2. Respeto a la soberanía e integridad territorial de todas las naciones, 3. Reconocimiento de la igualdad entre todas las razas y entre todas las naciones, grandes y pequeñas, 4. No-intervención o no-interferencia en los asuntos internos de otros países, 5. Respeto a los derechos de cada nación a su propia defensa, sea individual o colectiva, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 6. Abstención del uso de pactos de defensa colectiva para beneficiar intereses específicos de cualquiera de las grandes potencias, y abstención del ejercicio de presiones sobre los demás países, 7. Rechazo a las amenazas y agresiones, o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier país, 8. Empleo de soluciones pacíficas en todos los conflictos internacionales en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 9. Promoción de los intereses mutuos y de la cooperación, 10. Respeto a la justicia y a las obligaciones internacionales.

porque estos países son menos ricos que los donantes tradicionales. A esta justificación se puede agregar una línea de argumentación referida a las relaciones de poder Norte-Sur y el potenciamiento de las posibilidades de desarrollo del Sur global en un sistema más equitativo. En este sentido, incluso considerando relaciones dispares entre donantes del Sur y la presencia de intereses geoestratégicos y comerciales por parte del actor más poderoso en la ecuación, esta actividad contribuye de todas maneras a incrementar el nivel de desarrollo del Sur y su participación en la gobernabilidad del sistema, teniendo por tanto un beneficio superior a la cooperación tradicional, ya que ésta beneficiaría más bien el mantenimiento de las relaciones de poder desiguales entre el Norte y el Sur.

En efecto, contrariamente a los países del Norte, entre los proveedores del Sur no existe complicación alguna en reconocer y destacar los beneficios para sí mismos de la cooperación mutua, como por ejemplo hace Brasil y más expresamente aún Chile. De hecho, no sólo es importante en el diseño e implementación de las acciones, sino que también es una parte esencial de las justificaciones para encontrar apoyos internos que se consideran necesarios para el uso en cooperación internacional de los escasos recursos estatales. Además de los aspectos pragmáticos del discurso político, dentro del Sur, al no ser tan amplia la diferencia con sus socios y al verse “enfrentados” en conjunto al Norte, no tienen restricciones morales para resaltar sus propios beneficios del proceso de mutua cooperación con otros países del Sur, de menos capacidad económica que ellos. La competencia internacional Norte-Sur ofrece un contexto más general en el cual los países del Sur se sitúan para establecer sus marcos amplios de cooperación en los campos políticos, económicos y sociales que les brinden mejores posibilidades de hacer frente a las estructuras del sistema.

En suma, esta dualidad de intereses no se puede ignorar. Sin embargo, por una parte, es legítima y moralmente aceptable, más aún para el Sur, como sostienen algunos autores (Ayllón, 2012). Por otra, en esencia esa lógica no es tan diferente a la cooperación tradicional. Respecto a los proveedores de cooperación para el desarrollo, por ejemplo, Jeffrey Sachs, el economista

estadounidense afirma: “Es una caricatura decir que nuevos países donantes lo hacen por auto-interés y que los países donantes tradicionales lo hacen de buen corazón,” que no se puede medir las actividades de los donantes con diferentes estándares (Schláger, 2007).

3.3. Ámbitos geográficos y temáticos: ¿dónde y en qué trabajan?

El ámbito geográfico en el cual trabajan los donantes, tanto del Norte como del Sur, entrega información adicional y más concreta para determinar las motivaciones y objetivos que los países se establecen en sus políticas de cooperación. La esencia del debate sobre la motivación de cooperación para el desarrollo radica en la necesidad de los receptores versus los intereses de los donantes. En el contexto de este debate, el dónde los países cooperan es un indicador que entrega información sobre los intereses de los oferentes.

En relación a la dispersión geográfica se argumenta, en primer lugar, que en la medida que mayor sea la dispersión, mayor preponderancia de los intereses políticos estratégicos de las relaciones internacionales del Estado donante por sobre los intereses de desarrollo internacional a la hora determinar sus aportaciones. La principal expresión de esta tendencia se encuentra en la distribución de los aportes de las grandes potencias. En su caso, sus intereses son diversos y se reparten por gran parte del mundo y en consecuencia su cooperación también está presente en casi todo el mundo.

En segundo lugar, en principio la proximidad geográfica determina la dirección de la mayoría de los flujos de cooperación. Esto es particularmente marcado en el caso de los donantes emergentes. Similitudes culturales e idiomáticas son una razón importante para ello, pero también lo es la emergencia de oportunidades para incrementar el comercio y fortalecer las relaciones políticas (Kraegelund, 2010 :3). Otro elemento relevante es el refuerzo de los procesos de integración regional (Davies, 2010), aspecto que es particularmente notorio en el caso de América Latina. De hecho, esta proximidad tiene sentido también por ser más efectiva en términos de costos

(ECOSOC, 2008). Todos estos elementos, similitudes regionales, culturales, lingüísticas y experiencias son percibidas como ventajas comparativas por los socios receptores (Davies, 2010 y Davies et al, 2008), lo que tiene el potencial de aumentar la apropiación y la efectividad misma de la ayuda.

Sin embargo, como continúa Kraegelund (2010), algunos de estos donantes emergentes, en particular China e India aunque también se puede incluir a Brasil a los casos que él menciona, están fortaleciendo rápidamente sus vínculos con África y otras regiones más allá de su área geográfica inmediata. La situación demuestra lo complejo del funcionamiento del sistema internacional actual en el cual confluyen el comercio internacional, la política exterior y las políticas de cooperación de los países, tanto tradicionales como emergentes, con subsecuentes diferentes formas de trabajar. En este complejo y multipolar sistema, la CSS representa una herramienta para pagar, en ‘términos blandos’, a los países más pobres a medida que los países emergentes amplían sus intereses políticos y económicos más allá de su relación con sus vecinos inmediatos, su región y se mueven eventualmente a otras regiones para tener un alcance global (CEPAL, 2010 :3). En suma, como constatan los análisis iniciales de los principales países emergentes, las consideraciones políticas también influyen en la dirección geográfica de la cooperación de los donantes emergentes, junto a otros aspectos considerados relevantes para estos actores como son la promoción del comercio y las inversiones (Davies, 2010 :9).

A modo de ilustración, los donantes tradicionales y los proveedores de asistencia del Sur tienden a coincidir en su foco en los países más pobres en las diferentes regiones, constatándose una convergencia en cuanto a receptores, como se constata en el caso en los 10 primeros receptores de los países del CAD (ECOSOC, 2008). Sin embargo, al mismo tiempo los proveedores del Sur están entregando cooperación a otros países, por ejemplo en África, en los cuales la cooperación tradicional no llega por considerarse estados frágiles y fallidos (Kragelund, 2008 :577). También llegan a países que están saliendo del foco de la cooperación tradicional por ser PRM, como ocurre con más frecuencia en América Latina. De esta manera, con la participación de

los proveedores del Sur se expande el número de países que reciben cooperación.

En consecuencia, para entender los aspectos que motivan (*drivers*) la CSS de estos actores emergentes del sistema internacional se necesita examinarlos en el marco de sus contextos específicos y deberían ser vistos considerando las heterogeneas características del Sur global y las subsecuentes tremendamente diversas agendas que estos actores pueden tener (Cabral et al, 2010 :26).

Respecto a los sectores en los cuales se concentra la CSS se constatan ciertas tendencias a partir de los estudios sobre algunos países emergentes. Una advertencia de partida debe ser expuesta. No existe una clara definición de sectores, como destaca Kragelund (2008), lo cual complica hacer comparaciones entre donantes, más aún en particular Norte-Sur, que sean muy precisas. La primera tendencia es que los proveedores de cooperación del Sur se concentran en infraestructuras e inversiones en el sector productivo aunque, a nivel bilateral en particular, contrariamente a los donantes tradicionales también se financian proyectos de alta visibilidad, como estadios o facilidades presidenciales (ECOSOC, 2008 :26). El foco en financiamiento de infraestructuras es en especial notorio en la región de África subsahariana, con una fuerte participación de China e India pero también de otros miembros del BRICS y de los donantes árabes.

Más que representar un conflicto, este hecho es una demostración del potencial de complementariedad que existe entre los donantes tradicionales, más concentrados en sectores sociales, y los emergentes, que incluso se extiende al interior de la partida de financiación de infraestructura. La posibilidad de ampliar las infraestructuras es ciertamente una ventaja para los países receptores del Sur, especialmente en Sub-Sahara donde existen las mayores necesidades en este sentido. La parte negativa que apunta el debate es que estos grandes proyectos podrían no estar considerando adecuadamente los impactos ambientales y sociales de los mismos, lo cual es

en realidad, en buena medida, un desafío que también enfrentan los proyectos financiados por los donantes tradicionales.

En los últimos años, los proveedores del Sur también están apoyando proyectos de salud y educación cada vez más, incluso China e India conducen varios proyectos en estos sectores así como otros oferentes del Sur, aunque todavía en menor volumen en comparación a infraestructuras. Por ejemplo Brasil, uno de los proveedores del Sur importantes y que será estudiado en profundidad más adelante, se distingue por su trabajo en los sectores de agricultura y salud. Más concretamente, en agricultura las actividades de cooperación del país compatibilizan proyectos orientados a las grandes producciones, biocombustibles, con apoyo a pequeñas producciones de agricultura familiar, lo cual es un reflejo de su propia experiencia y por ende de su oferta de cooperación.

El seguimiento a las acciones de CSS hecho por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es uno de los mejores para mostrar la asignación sectorial de esta cooperación en América Latina en particular,⁶¹ En esta región los proyectos en el ámbito social (salud y educación mayoritariamente) y el apoyo a otras actividades (apoyo al sector público, seguridad y justicia y Derechos Humanos, entre otros) alcanzaron el 60% de los proyectos de este año, dividido en proporciones similares entre ambos sectores. El otro 40% fue para el fortalecimiento de las economías nacionales, principalmente en apoyo al sector productivo (70%) y el resto (30%) a infraestructuras y servicios económicos básicos, como energía (Xalma, 2012 :7). En cuanto a sectores, la CTR ha tenido una tendencia de distribución similar a la cooperación bilateral, profundizando en proyectos de mayor complejidad científico tecnológica, como construcción anti-sísmica, sistemas nacionales fito-sanitarios, y gestión de residuos (Xalma, 2013 :37). El último informe SEGIB (abril 2014) muestra en concreto para 2012 una tendencia similar en lo que a sectores se refiere,

⁶¹ Un apoyo significativo en la cuantificación de la CSS, a nivel de ALC en este caso, es el trabajo realizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en la sistematización de los datos sobre las experiencias de CSS de los países Iberoamericanos, Ver los informes de la SEGIB publicados anualmente desde 2007. En sí mismo, este esfuerzo colectivo de los países de la región es un trabajo colectivo de CSS que es habitualmente mencionado como una Buena Práctica de la región.

constatándose que “cerca de un 45% de los proyectos fueron ejecutados para fortalecer capacidades relacionadas con las economías nacionales”, aunque la mayoría se destinó a sectores productivos por sobre infraestructura y servicios (Xalma, 2014 :19).⁶² En tanto, 27,1% de los proyectos estuvo destinado al sector Social, seguido de Fortalecimiento de las instituciones de gobierno (14,4%). La CTR se concentró en el fortalecimiento de las capacidades económicas y sociales, 44,2% y 23,4%, respectivamente (Xalma, 2014 :20).

3.4. Arquitectura: ¿cuáles son sus estructuras institucionales?

Las estructuras institucionales y los arreglos administrativos de los que se han dotado los países del Sur a medida que pasaban de ser receptores de ayuda a ser proveedores de cooperación se caracterizan por la descentralización administrativa y política y la rápida evolución de los últimos años, especialmente a partir de 2008 cuando se inicia la activa etapa actual de la CSS. El Centro de Investigación para el desarrollo Internacional (*International Development Research Centre, IDRC-CRDI*) canadiense publicó en enero de 2008 un estudio comparativo del papel en cooperación de China, India, Brasil y Sudáfrica, que representa uno de los primeros trabajos comparativos de importancia (Rowlands, 2008).⁶³

La comparación de estos cuatro actores clave de la CSS muestra que China es seguramente el que cuenta con una estructura institucional en cooperación más coherente y coordinada, aunque la investigación no encuentra evidencia de la existencia de una estructura administrativa unificada. Siguiendo con el criterio de la coherencia de la estructura de cooperación, India se ubicaría en el segundo lugar y Sudáfrica en el último. Entre ambos, en un tercer lugar, Brasil cuenta con una estructura más difusa que la de China e

⁶² A partir de este informe la fecha de publicación pasó a ser en abril para que coincidiera con el inicio del año de calendario sin que cambie la periodicidad del mismo, la cual continuará siendo anual. Los datos para este informe 2013-2014 corresponden a 2012.

⁶³ La investigación se basa en la publicación de un *paper* correspondiente a la investigación de cada país: Chin & Frolic (China), Agrawal of India Focus (India), Costa Vaz & Aoki Inoue (Brasil) y Braude & Sidiropoulos del South African Institute of International Affairs (Sudáfrica), Rowlands, Dane es autor del Informe de Síntesis de la investigación.

India a pesar de contar con una agencia de cooperación, la ABC. La estructura de cooperación brasileña y las debilidades de su sistema se profundizarán en un capítulo posterior, donde se examinará más en detalle.

Las estructuras de cooperación de los países del Sur, además de no tener sistemas fuertes de coordinación central para la formulación de políticas e incluso ser susceptibles de influencias políticas, como los compromisos presidenciales o diplomáticos en los viajes protocolares, adolecen de débiles sistemas de gestión, seguimiento y monitoreo de sus programas de cooperación. Esta condición se entiende por dos líneas de argumentación, relacionadas con el peso de la historia de la cooperación en los países del Sur. Por una parte, la visión de desarrollo de estos países y la subsecuente cooperación que quieren implementar es diferente, más amplia, que la tradicional y, por lo tanto, los procesos de toma de decisión y controles están más repartidos, por ejemplo, no sólo en los Ministerios de Relaciones Exteriores, sino también en los de Economía o incluso de Comercio. Por otra, la mayoría de los países del Sur han pasado recientemente de ser receptores a oferentes netos y sus estructuras institucionales, además de las relaciones de poder internas, se están ajustando desde hace pocos años a esta realidad.

Más aún, los volúmenes de recursos y número de acciones, incluso los alcances geográficos, se han aumentado muy rápidamente tan sólo a partir de 2008. En este contexto, tanto los principales países (los BRICS) como los más pequeños, por ejemplo Chile, están embarcados en procesos de reforma de sus estructuras de cooperación para ajustarlas a las realidades actuales y si cabe hacerlos más eficientes, indicación de que las estructuras actuales son sólo el principio de un proceso (Rowlands, 2008 :11), aunque los estudios sobre el desarrollo de las agencias de éstos países sigue principalmente inexplorado (Schulz, 2013).

El trabajo de Schulz (2013), *Development Agencies in BRICS and Beyond – Experiences and Next Steps*, es uno de los intentos más recientes de contribuir a cerrar esta brecha de conocimiento y compartir las experiencias de los BRICS, especialmente en temas claves como el anclaje organizacional y los

presupuestos dedicados, para ayudar en los procesos de construcción y refuerzo de las agencias de otros países. En los últimos tres a cuatro años estos países y algunas otras potencias regionales, e incluso pequeños países, han profundizado rápidamente en su compromiso para institucionalizar su CID, Brasil, que se explorará más adelante de forma ilustrativa de este proceso, es uno de los más destacables ejemplos entre estos diversos casos.

A partir de la limitada información analítica de los diferentes casos, el *Policy Paper (Brief)* de Schulz identifica una serie de cinco temas clave de trabajo: el marco institucional, el anclaje institucional, los recursos humanos, el alcance geográfico, y los modelos de presupuesto y financiación (Schulz, 2013: 5-7). A pesar de la voluntad y rápidos cambios, varios países encuentran dificultades en la consolidación de instituciones estables y capaces, limitaciones que abarcan desde el diseño de las políticas, pasando por los elementos organizacionales, hasta los operacionales (Schulz, 2013 :8), aspectos, estos últimos, donde se concentran la mayoría de las críticas más recurrentes a la CSS en la literatura. El progreso es aún complejo para la mayoría de los proveedores del Sur, pero en general se aprecia una gran voluntad política por mejorar la institucionalidad y profesionalidad del sector, indicadores seguramente de la aspiración de seguir profundizando en la CSS que realizan.

3.5. Recursos: ¿cuáles son los volúmenes de recursos de los proveedores del Sur?

Los países miembros del CAD ofrecen la mayoría de la ayuda del sistema de cooperación, con cerca del 90% frente al 10% de la CSS. Solamente los cinco miembros BRICS representarían un 3% de los recursos internacionales. Sin embargo la ayuda de los donantes emergentes está aumentando de manera progresiva. En tanto, la AOD de los miembros del CAD se ha visto negativamente afectada por la crisis financiera que en los últimos años ha afectado más significativamente a los países del Norte, lo cual ha contribuido a mermar aún más la voluntad política de los países del Norte para cumplir el compromiso adquirido de aportar el 0,7% de su PIB a la CID.

En este contexto, con mayores recursos, los países del Sur han incrementado sus actividades de cooperación y ampliado los ámbitos temáticos y geográficos en los cuales se desenvuelven. Debido a la falta de información, sin embargo, aún es muy complicado hacer estimaciones fiables del volumen real de CSS en el mundo. ECOSOC (2008) realiza una estimación conservadora para el 2006 de entre USD 9,5 y USD 12,1 mil millones a través de préstamos blandos, inversión extranjera, aumento de acceso a mercados y asistencia técnica.

Las estimaciones de la CSS, sin embargo, son engañosas y no representan el valor real de esta cooperación debido a varios factores. Por un lado, la mayoría de los países del Sur tiene razones políticas para no explicitar la cooperación que realizan como oferentes cuando todavía son receptores en algunos casos o tienen problemas internos de desarrollo. Por otra, también existen dificultades técnicas e institucionales a nivel nacional para calcular adecuadamente en sus contabilidades las diferentes partidas que tienen un impacto en sus programas como oferentes de cooperación, lo cual ha comenzado a cambiar sólo muy recientemente. En el caso de Brasil por ejemplo, éste ha hecho un gran esfuerzo tanto en el sentido de transparencia como de metodología para cuantificar y explicitar sus recursos dedicados a cooperación como se demuestra en los últimos estudios sobre el tema a partir de 2010.⁶⁴ Además, existen dificultades adicionales para agregar la incipiente información de cada país debido a las diferencias en los sistemas de análisis de los países del Sur.

Más allá del debate en estos dos aspectos, es más importante destacar la base de costos más baja de los países del Sur frente a los del Norte en el marco de la AOD. La CSS es más directa y basada en las capacidades o experiencias de los países oferentes del Sur, con lo cual se reducen los costos de *overhead* ya que se minimiza el sistema de concursos, monitoreo y

⁶⁴ Los dos novedosos estudios de referencia para estos aspectos son: IPEA-ABC (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. SAE/PR, IPEA, MRE, ABC e IPEA-ABC (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. SAE/PR, IPEA, MRE, ABC.

evaluaciones. Adicionalmente, el hecho que en su ejecución descansa mayoritariamente en las infraestructuras oficiales de los socios donantes, reduce significativamente los costos frente a los consultores externos contratados por países del Norte o de sus ONGs para la ejecución de la ayuda porque los funcionarios de las administraciones del Sur no sólo son “más baratos,” sino que sus sueldos ya están cubiertos por sus respectivas administraciones, y los costos reflejados mayoritariamente en los proyectos o programas corresponden solamente a los gastos directos asociados a la acción, como los viajes y traslados, entre otros.

Más de fondo, sin embargo, el debate sobre la cuantificación de los volúmenes de cooperación del Sur y la comparación de éstos con los del Norte se complica por el hecho que la CSS tiene una visión más holística de desarrollo y por ende de instrumentos apropiados para la cooperación. Por lo tanto, existe una falta de consenso sobre el sistema mismo y los criterios de AOD. De los diferentes grupos de países no miembros del CAD, los pertenecientes a la OCDE,⁶⁵ a la UE y los países Árabes tienen un criterio coincidente con los del CAD, en general, e incluso reportan al Comité los recursos destinados a cooperación. Por el contrario, el resto de países, los proveedores de CSS, o los BRICS como grupo representativo de esa categoría, se ubican en el otro extremo.

La naturaleza misma de la CSS, al menos retóricamente para los exponentes de esta última categoría, apunta al avance colectivo, a una relación mutuamente beneficiosa. Es decir, el desarrollo doméstico de los socios está intrínsecamente ligado a la geografía económica internacional de manera tal que se incluyen varias herramientas de promoción del comercio internacional. Más específicamente del comercio entre países del Sur, el cual, de hecho, ha crecido significativamente del 10% al 20% entre 1982 y 2012 (Lamy, 2012).⁶⁶

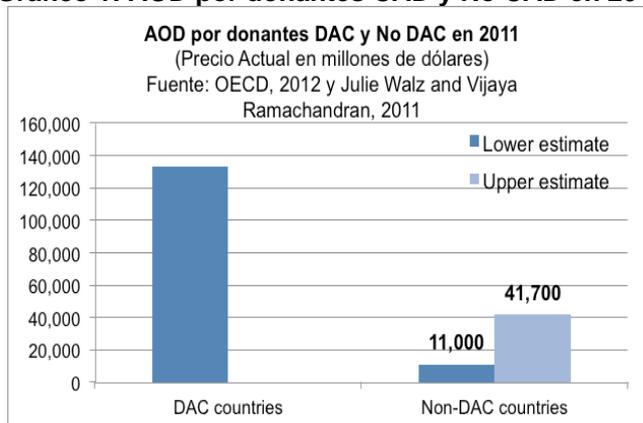
⁶⁵ En esta categoría los analistas no suelen incorporar los países latinoamericanos que recientemente se han incorporado de manera formal a esta categoría, como Chile y México anteriormente.

⁶⁶ La lectura más reciente y completa sobre el posicionamiento del Sur en las relaciones internacionales y que corrobora esta tendencia se encuentra en: PNUD (2013). *Informe sobre desarrollo Humano 2013, El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, especialmente Capítulo 2, Un Sur más Global.

En relación a las estimaciones de los volúmenes más en concreto, a medida que los proveedores del Sur aumentaban su actividad, comenzaron los estudios para cuantificar esos aportes. Usando información del CAD, Kharas (2005) fue uno de los primeros trabajos en calcular el volumen de asistencia bilateral de los proveedores emergentes, cifrándolo en aproximadamente USD 8,000 millones. Poco después, el mismo autor estimó el aporte para 2009 de los países no miembros del CAD en cerca de USD 10,000 millones (Kharas (2009). Entre esos dos trabajos, las estimaciones del mencionado estudio de ECOSOC (2008) correspondientes al 2006, ubican el volumen total entre USD 9,500 millones y USD 12,000 millones. Esto representaría para ese año entre el 7,8% y el 9,8% de los flujos globales de ayuda.

Para 2008, sin embargo, Davies (2010) hace una estimación más elevada de recursos, ubicando su cálculo entre USD 12,000 millones y USD 15,000 millones, lo cual representaría entre el 10% y el 15% de la AOD mundial, Zimmermann & Smith (2011) hacen una estimación para el 2009 que alcanza los USD 11,000 millones, es decir un equivalente al 8% del volumen total. Un par de años más tarde, otro estudio ubica el volumen de los proveedores del Sur entre USD 11,000 millones y USD 41,700 millones (8% y 31%, respectivamente), según los criterios que se consideren, bien sean más cercanos a los del CAD o a los de los proveedores del Sur (Walz & Ramachandran, 2011).

Gráfico 1: AOD por donantes CAD y No CAD en 2011



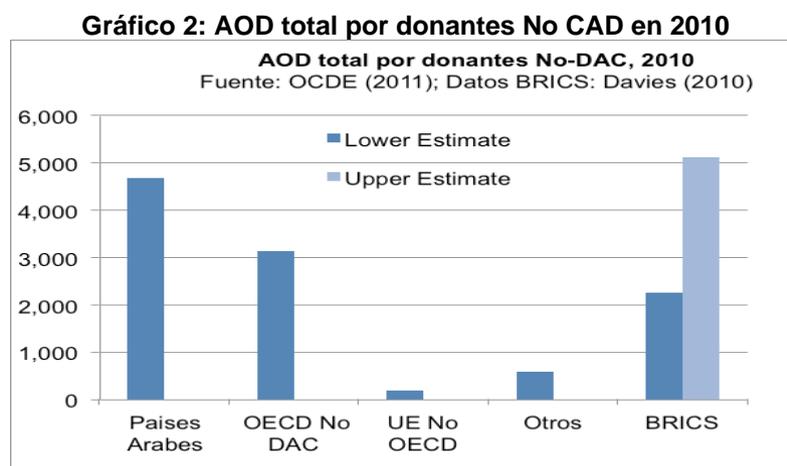
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2012 y Walz & Ramachandran, 2011.

Respecto a los canales utilizados por los miembros del CAD y los proveedores del Sur, de los estudios mencionados también se constatan algunas diferencias dentro de la misma tendencia mayoritaria. Los cooperantes tradicionales canalizan un 70% de su cooperación de manera bilateral. Para el conjunto de países no miembros del CAD este porcentaje se eleva a 82%, dejando sólo un 18% para canalizar a través de organizaciones multilaterales. Estos canales, siguiendo con las diferentes categorías de países no miembros del CAD, se usan de manera desigual. En un extremo, los países Árabes tienen una marcada preferencia por los canales bilaterales, mientras que Brasil asigna hasta un 90% de su cooperación a través de canales multilaterales. Otro ejemplo. Sudáfrica, alcanza un 77% para organizaciones multilaterales. Entre ambos extremos se ubican los nuevos miembros de la UE que no pertenecen a la OCDE, los cuales oscilan entre 53% y 86%, mayoritariamente a través de la UE, evidentemente.

En el marco de la CSS, la CTR ha estado cobrando mayor importancia como una modalidad innovadora que permite la completa explotación (sinergias) de las ventajas de todos los actores involucrados, (Davies, 2010 :8). El aumento de la popularidad de la CTR tiene varias explicaciones. Desde un punto de vista más práctico, por un lado, obedece a la disminución de recursos por parte de los donantes tradicionales, lo cual ha agudizado la motivación e ingeniosidad de los países del Sur para procurarse entre sí y coordinar el mejor uso de los reducidos fondos del Norte. En un nivel más estratégico, por otro, la CTR facilita un punto de entrada como oferente más accesible para los nuevos países, que permite potenciar la cooperación entre todos los socios y construir en las respectivas fortalezas de cada actor para aumentar la efectividad de la ayuda (Davies, 2010 :8). Dadas las transformaciones del sistema internacional con la rápida emergencia de algunos actores del Sur en los últimos años, la cooperación no solamente se da cuando hay un donante del Norte aportando los recursos económicos para las acciones.

La CTR reciente también muestra un aumento significativo de la cooperación Sur-Sur-Sur, ya sea a través de un país que aporta directamente recursos para que otros dos realicen las acciones de cooperación, o bien a

través de mecanismos o financiamientos marco creados por el Sur para ejecutar proyectos de cooperación (Davies, 2010). Esto se constata, por ejemplo, en la creación de fondos para el desarrollo en plataformas como IBSA o incluso en la creación de fondos más generales, como bancos para el desarrollo, del Sur para el Sur.

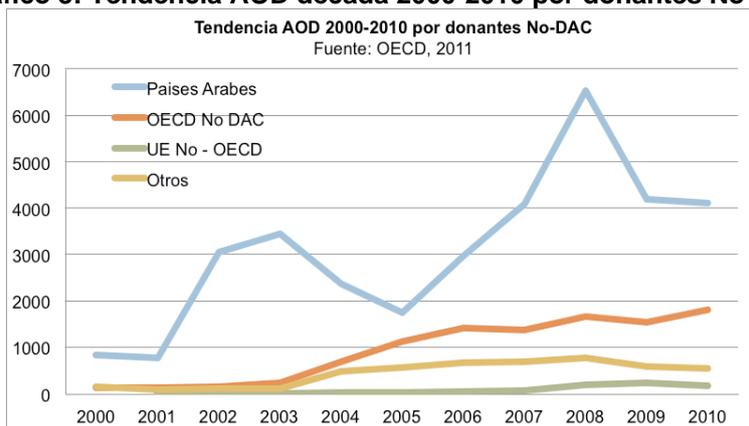


Fuente: Elaboración propia a partir de información en OCDE, 2011 y Davies, 2010

Profundizando más en algunas diferencias entre las categorías de países no miembros del CAD, se observa que los volúmenes totales dentro de cada categoría son muy diversos. Siguiendo la información de la base los datos de la OCDE para 2011,⁶⁷ se destacan los países árabes con USD 4,681 millones, la mayoría de los cuales son aportados por Arabia Saudita, seguidos de los países de la OCDE no miembros del CAD con USD 3,135 millones, entre los cuales destacan primero Corea del Sur y segundo Turquía. USD 199 millones es el volumen de los países de la UE no miembros de la OCDE, con Rumania a la cabeza, y finalmente la categoría Otros países alcanza USD 597 millones.

⁶⁷ La base de datos se puede acceder en: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

Gráfico 3: Tendencia AOD década 2000-2010 por donantes No CAD



Fuente: Elaboración propia a partir de información en OCDE, 2011

Los BRICS son los principales representantes de los proveedores del Sur. Estos países forman parte de un grupo de nuevos actores que se diferencian por su evolución política, económica y social, o los flujos de importaciones e importaciones, inversión extranjera directa, tasas de pobreza y desigualdad. Todos, sin embargo, han experimentado un rápido crecimiento económico en los últimos años que ha ido acompañada de una mayor presencia geo-política en el mundo.

Gráfico 4: Tendencia contribuciones BRICS 2003-2009

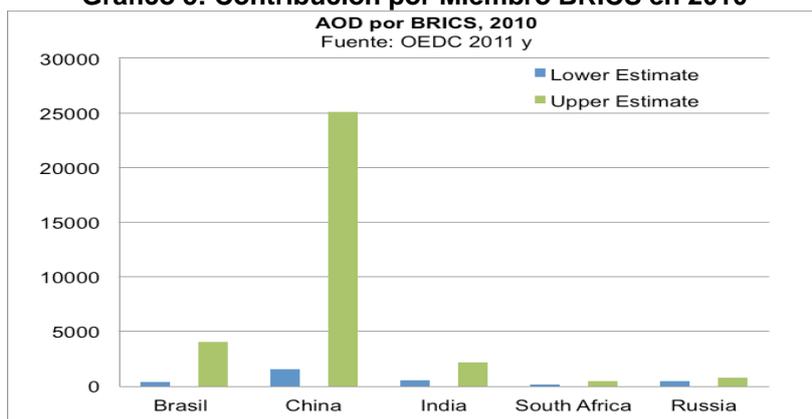


Fuente: Adugna. Castro, Gamarra & Migliorisi, 2011 (Datos de *Brasil accesibles a partir 2009*)

Respecto a sus políticas de cooperación al desarrollo, también tienen políticas (modalidades y sectores de trabajo, distribución de la Ayuda, transparencia de la información oficial) muy diferentes. Su trabajo en cooperación y mayor poder relativo se refleja en sus esfuerzos por influir las instituciones de gobernanza mundial en general, incluidas las de la CID en particular. Los BRICS son unos actores importantes en cuanto a volumen se

refiere, aunque la información en estos casos tiende a ser más ambigua, especialmente entre ellos en el caso de China. Davies (2010) estima para esos países un aporte de entre USD 2,260 millones y USD 5,122 millones, cantidad que ha venido incrementándose progresivamente en los últimos años como constatan diferentes estudios y se muestra el gráfico 4 (Adugna. Castro, Gamarra & Migliorisi, 2011).

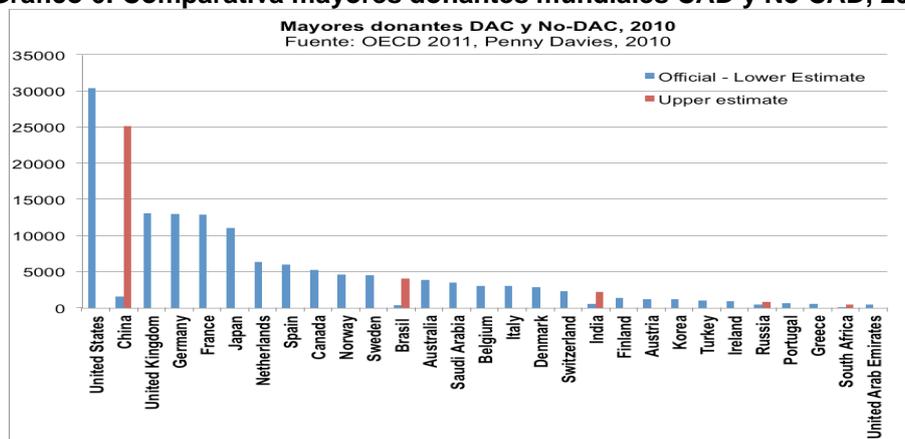
Gráfico 5: Contribución por Miembro BRICS en 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2011 y Davies, 2010

Diferenciando entre los BRICS en cuanto a volumen de recursos. China es el actor más importante de lejos, entre USD 1,500 millones y USD 25,000 millones, dependiendo de las variables que se consideren, India, Rusia y Brasil asignan cantidades relativamente similares si se consideran las estimaciones conservadoras. USD 488 millones. USD 472 millones y USD 362 millones, respectivamente. Estos volúmenes pueden cambiar mucho al considerarse las estimaciones más altas para estos mismos actores. USD 2,171 millones. USD 785 millones y USD 4,000 millones, en el mismo orden.

Gráfico 6: Comparativa mayores donantes mundiales CAD y No CAD, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2011 y Davies, 2010

Para poner en perspectiva las cantidades de recursos de los BRICS, se pueden comparar con los volúmenes de los países CAD. En la tabla siguiente, resumiendo la información reciente más completa con que se cuenta para todos los actores y que corresponde a 2010, se aprecia como China resulta ser el segundo donante mundial si se consideran las estimaciones más altas y Brasil estaría entre los 12 primeros países, India se ubicaría entre los 20 más importantes donantes del mundo.

Tabla 1: Resumen comparativo modelos de cooperación BRICS

	Brasil	China	Rusia	India	Sudáfrica
Estimaciones AOD (Millones USD)	362 < 4,000	1,500 < 25,000	472 < 785	488 < 2,171	108 < 475
Estimaciones% PIB	0,03 < 0,30	0,04 < 0,71	0,07	0,04 < 0,16	0,04 < 0,18
Forma de AOD	Préstamos Subvenciones	Subvenciones . Préstamos Préstamos concesionales		Créditos. Préstamos concesionales Subvenciones	Préstamos Subvenciones
Canales	Bilateral Triangular Multilateral	Bilateral	Bilateral	Bilateral Triangular	Multilateral Bilateral Triangular
Modalidad	Proyectos cofinanciados Cooperación técnica Ayuda humanitaria/ alimentaria	Proyectos Condonación de la deuda Cooperación técnica		Proyectos Cooperación técnica Condonación de la deuda Ayuda Humanitaria	Proyectos cofinanciados Cooperación técnica
Prioridad geográfica	ALC (35%) África (50%) Asia (15%)	África 45,7% Asia 32,8% ALC 12,7%		Asia (85%) África (15%)	África
Sectores prioritarios	Agricultura Educación Salud	Infraestructura y servicios Industria y energía Agricultura		Infraestructura Agricultura y desarrollo rural Educación Salud Transporte	Democratización y reconstrucción post conflicto Educación

Fuente: Elaboración propia a partir de información en OCDE, 2011; Zimmermann & Smith, 2011; Walz & Ramachandran, 2011; Davies 2010

3.6. Debilidades y fortalezas de la Cooperación Sur-Sur: ¿qué condiciones de sostenibilidad del desarrollo ofrece la Cooperación Sur-Sur al Sur global?

Los actuales análisis sobre CSS cubren una amplia gama de temas, no siempre enfocados en las oportunidades de desarrollo que ésta puede ofrecer para los países del Sur. Habitualmente se constata una suerte de comparación, implícita o explícita, con la calidad de la CNS. Ésta ciertamente es una dimensión importante y un válido enfoque para conocer el tema. Posteriormente se han sumado también trabajos interesantes sobre el impacto de esta creciente CSS en las políticas de cooperación de los donantes tradicionales, para dar paso al estudio de los efectos sobre la gobernanza misma del sistema de CID, tema aún abierto a debate según sea la evolución de las relaciones de poder internacionales.

En general, el cuestionamiento o análisis crítico de la CSS no se hace a sus principios y valores, sino más bien a las debilidades que presenta a la hora de la implementación de las acciones de cooperación y, de manera especial, a su seguimiento y evaluación posterior. Siguiendo con el argumento de las desventajas, habitualmente se manifiesta en la literatura el hecho que los proveedores del Sur tienen una experiencia limitada en lo que se refiere a la generación de las condiciones adecuadas para la apropiación de los proyectos y programas por parte de los socios receptores y, por ende, a la sostenibilidad misma de las actividades. Se argumenta que incluso considerando que la mayoría de las acciones tienen lugar a nivel de gobiernos, se pone poca atención en la capacidad de los receptores para absorber estos proyectos en sus sistemas nacionales y convertirlos en políticas públicas, pensando más en la capacidad del país oferente (TT-SSC, 2010). El documento de ayuda memoria de la CEPAL (2010) resalta, de manera más concreta, que las actividades de CSS rara vez están alineados con las estrategias de desarrollo nacional y que son regularmente fragmentadas, con lo cual es muy difícil para los países receptores generar las capacidades técnicas para sostener los programas y proyectos a largo plazo.

Posiblemente la cooperación técnica represente una excepción a las críticas en el sentido que los oferentes emergentes usan las políticas de los receptores en vez de sus sistemas públicos de financiamiento, lo que podría indicar que se da un alto nivel de alineación en la medida que los países receptores incorporan las acciones en las políticas y planes de sus correspondientes ministerios y agencias gubernamentales (TT-SSC, 2010). Además, estos atributos de la cooperación técnica del Sur se complementan con el hecho que son los socios receptores los que solicitan las acciones en los sectores o experiencias que reconocen exitosas en sus socios del Sur, lo que garantiza un grado mayor de pertinencia de las acciones en general, pero también de la apropiación y sostenibilidad de la cooperación establecida. Siendo temas de fondo, hay argumentos tanto para señalar esta debilidad de generar apropiación y sostenibilidad, como para sostener las fortalezas de la misma, especialmente si se la compara con la tradicional a nivel de cooperación técnica. Después de todo, a pesar de la mayor experiencia en el tiempo de la cooperación tradicional, el récord de ésta en términos de apropiación y sostenibilidad en los países del Sur está igualmente en constante cuestionamiento y “proceso de mejoramiento”. En consecuencia, a pesar del discurso promovido, es cierto que la CSS no conlleva la apropiación de manera automática tan sólo por la naturaleza de las relaciones entre los países del Sur participantes en las acciones, como a nivel discursivo pareciera subentenderse. El análisis requiere profundizarse en sus formas de trabajo.

Otra de las debilidades habitualmente mencionada, y que en cierta medida tiene relación con la existencia de argumentos contradictorios en lo que se refiere a la CSS, es la falta de sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos y programas de cooperación. Aunque la situación ha comenzado a cambiar recientemente, la mayoría de las evaluaciones se limita a verificar la ejecución de las acciones y proyectos en los plazos establecidos,⁶⁸ pero no en los resultados como para evaluar el impacto en el desarrollo de los socios receptores.

⁶⁸ Asimismo a nivel interno en cada país también hay auditorías que se encargan de verificar que los dineros se gastaran adecuadamente según lo presupuestado.

Entre las ventajas, por otro lado, debido a su promoción de asociaciones entre iguales, la CSS es entendida como carente de los elementos comúnmente asociados a la cooperación tradicional de hegemonía cultural, política y económica. De hecho, varios proveedores emergentes rechazan de plano el uso de cualquier concepto que pueda implicar una relación jerárquica entre los participantes de un programa o proyecto, usando siempre en su lugar conceptos que destacan la horizontalidad de las acciones y la relación. En los diferentes análisis, esta característica es la que tendría un mayor potencial para promover la apropiación de las acciones y desarrollar asociaciones inclusivas (CEPAL, 2010. UNDP/Japan Partnership 2004. TT-SSC, 2010). Más aún, basado en el análisis de más de 100 casos de CSS, este estudio del Grupo de Trabajo de CSS destaca que en principio existe una alta correlación entre alianzas (o partenariados) horizontales y decidida participación del socio receptor, aunque la apropiación no está necesariamente incorporada en la naturaleza de la CSS (TT-SSC, 2010 :16). El consenso, basado en estas historias de buenas prácticas de CSS, es que el éxito se basa en la apropiación, el apoyo político y la presencia de fuertes liderazgos.

También, entre los aspectos positivos de la CSS, se destaca la mayor cercanía o familiaridad de los proveedores del Sur con las complejas situaciones de sus socios, siendo más sensibles a las cambiantes condiciones de vulnerabilidad del Sur y a adaptarse adecuadamente “sobre la marcha”, lo que les permitiría ajustar mejor los proyectos y programas a las necesidades específicas de los socios con los cuales colaboran, flexibilidad que es especialmente apreciada en la etapa de ejecución de las acciones o proyectos. Todo esto apunta a una forma muy específica de alianzas, las ‘alianzas horizontales’ (o ‘partenariados horizontales’), basados en aprendizaje entre iguales, intercambio mutuo de conocimientos e inversiones sostenibles en el largo plazo (TT-SSC, 2010 :21). Las historias de casos muestran que estas relaciones horizontales entre socios de CSS se basan fuertemente en la confianza, el respeto mutuo y la equidad entre los socios.

Entre los diferentes rasgos de la CSS se destaca este continuo proceso de mutuo aprendizaje mencionado que permite la circulación del conocimiento

(*know-how*) y de manera muy importante la generación de las capacidades humanas necesarias en este constante intercambio de ideas y experiencias de lo que ha funcionado, es decir de las buenas prácticas. Aquí radica otra de las claves positivas de la CSS, específicamente en la identificación, identificación compartida valga resaltar, de soluciones demostradas. La ventaja derivada de este aspecto es la mayor diversidad de ideas, enfoques y métodos accesibles para los actores con los cuales enfrentar las problemáticas a enfrentar. Está diversidad se vería enriquecida por la mayor amplitud de actores involucrados, evidentemente de los Estados del Sur en todos sus niveles, pero también de instituciones mixtas, fundaciones, el sector privado en general y las ONGs.

Respecto a las alianzas horizontales, éstas efectivamente tienen un potencial para generar apropiación por parte de los receptores de las acciones, gracias al marco de confianza, beneficio mutuo y equidad que se genera y, en consecuencia, se pueden producir asociaciones más inclusivas. Sin embargo, la naturaleza misma de las relaciones entre los actores, por muy horizontal que sea, no garantiza la apropiación *per se* y por lo tanto, elementos como la experiencia de los proveedores y el trabajo real que se haga de alineación con las estrategias de desarrollo de los socios receptores y de generación de capacidades pertinentes en los receptores (capital humano) son los elementos que más bien tienen el potencial de contribuir al desarrollo del Sur.

Finalmente, este conjunto de ventajas impactaría favorablemente en la rapidez de desembolso y ejecución de las acciones, mayor rapidez en comparación con la CSS, y todo con costes sustancialmente más bajos de lo que ha venido teniendo en la CNS. La no condicionalidad juega un papel significativo en esta rapidez de desembolso y ejecución en el terreno. En contraste a los donantes tradicionales, el discurso dominante en la CSS se centra en el respeto a la soberanía nacional, enfatizando que la cooperación no debe interferir en los asuntos internos de los socios receptores. De hecho, se argumenta que mientras más pobre es el proveedor, menos intrusivos son sus programas de ayuda de las políticas de los receptores y lo más balanceadas las relaciones entre ellos (Rowlands, 2008 :8). Por esta razón, es fácil entender por qué los programas de asistencia de los proveedores del Sur son preferidos

al ser menos onerosos y particularmente si conllevan un proceso de desembolso de los recursos más rápido (ECOSOC, 2008 :21). Para algunos analistas del Norte, sin embargo, la falta de condicionalidad se ha considerado una gran fuente de preocupación (Manning, 2006 :1). En suma, siguiendo a Kragelund (2010), estos debates muestran los costos y beneficios asociados a la CSS: por una parte, ésta amplía el espacio de políticas para los gobiernos receptores, lo cual les ayuda a recuperar soberanía y apropiación, pero, por la otra, puede tener el efecto secundario de promover la mala gobernanza.

3.7. Recopilación y conclusiones preliminares

Resumiendo brevemente, los países que están impulsando la CSS son muy diversos en consideración a su ubicación geográfica, tamaño, sistema político o peso relativo en el mundo. La pertenencia al Sur de estos actores les confiere, en cierta medida, unos fundamentos de normas, principios y valores comunes para sus sistemas de cooperación al desarrollo construidos a través de tiempo, los cuales como se exploró en el capítulo anterior, se remontan al surgimiento del MNOAL y más concretamente a la Conferencia de Bandung (1955) primero y luego a la de Buenos Aires/PABA de 1978. Este alineamiento más político-estratégico no implica que cuando estos países comenzarán a reformar sus sistemas de CID, para incorporar su participación como oferentes, lo hicieran en direcciones similares. Existe un número importante de actores del Sur que participan en el sistema siguiendo los criterios del CAD a pesar de no ser miembros del mismo, como los países Árabes. Otros, en cambio, plantean un sistema diferente, no necesariamente confrontacional e incluso complementario en muchos sentidos, como coinciden en resaltar la mayoría de los análisis, pero uno propio al fin de cuentas. Estos actores son efectivamente los proveedores de cooperación del Sur, entre los cuales se cuenta Brasil y Chile.

Respecto al tema del volumen de recursos económicos de la cooperación de los proveedores del Sur se constata que es difícil de evaluar y analizarlo con precisión debido a las diferentes cantidades que se manejan

como consecuencia del tipo de reporte, ya sea de poca calidad o bien de transparencia limitada, que los países hacen de los recursos que asignan a la cooperación.

También, los estudios recientes contienen rangos de nivel bajo y alto de cómputo muy amplios derivados de los criterios que se consideren, bien más o menos inclusivos, bien tradicionales-no tradicionales, o en esencia más cercanos a los usados por el Norte o los implementados por el Sur. En todo caso, se confirma que estos nuevos recursos están en alza, pero que, aunque se consideren las mejores estimaciones, siguen siendo una parte menor comparados con los recursos de los países del CAD, llegando a un 10% aproximadamente, lo cual en todo caso no considera el hecho que la CSS tiene un coste mucho más bajo que la CNS. Asimismo se debe incluir la creciente tendencia de la CTR que contribuye a incrementar los volúmenes totales de CSS también. Estas estimaciones generales, sin embargo, ocultan el hecho que al mirar ciertos sectores específicos y/o países concretos (incluso subregiones) el peso relativo de la CSS supera ese 10% global, aumentando las opciones para algunos socios (receptores) del Sur de manera concreta y más significativa, tal como en el caso de los PRM en América Latina.

La importancia de los proveedores del Sur, en todo caso, no radica tanto en las cantidades de recursos *per se* que asignan a cooperación, sino más bien en las oportunidades de desarrollo que ofrecen al Sur y en los cambios al sistema que se generan con sus nuevas ideas y modalidades, como enfatiza sobre esto último Davies (2011). La reciente popularidad de la modalidad de CTR es un ejemplo ilustrativo que está en plena expansión y requiere aún un grado importante de investigación respecto a sus impactos en el desarrollo y sobre los países oferentes de cooperación, tanto del Norte como del Sur. Esta cooperación efectivamente permite sumar esfuerzos financieros y aprovechar sinergias Norte-Sur. Sin embargo, también pone en riesgo la 'identidad' y capacidad de impacto de la CSS en el sistema.

La proximidad geográfica ha caracterizado la cooperación de los proveedores del Sur. Sin embargo en la medida que la CSS ha entrado en su

etapa actual de rápido crecimiento y mayor reconocimiento internacional, esta característica se ha relativizado a medida que los actores del Sur expanden su alcance geográfico, especialmente si se consideran aquellos más grandes como los BRICS, por ejemplo. Las alteraciones de poder relativo en el Sistema Internacional también explican esta expansión que acompaña a la diversificación y alcance de los intereses del Sur global.

Desde una perspectiva general, el análisis de los sectores en que participan los proveedores del Sur muestra un marcado énfasis inicial en infraestructura. Efectivamente, los proyectos de infraestructura han sido muy importantes en la CSS (y muy criticados), pero no es menos cierto que progresivamente han cobrado una importancia gravitante en los sectores Sociales, Salud y Educación en particular, sectores que hoy en día, por ejemplo, dominan la cooperación técnica de países como Brasil o Chile, entre otros, transmitiendo lo que ha sido su propia experiencia en estas áreas. Además de estos temas sociales, a modo ilustrativo en el contexto latinoamericano, le siguen en importancia los sectores Económicos y luego los Productivos, mostrando la diversidad en cuanto a sectores de la CSS, aunque mirando al interior de estos sectores se comprueba una orientación favorable hacia el fortalecimiento de las economías nacionales, con proyectos energéticos, agropecuarios, extractivos o productivos, por ejemplo.

A continuación, para observar si la práctica de la CSS genera condiciones que promueven la sostenibilidad del desarrollo en el Sur global se examinarán las políticas implementadas en dos casos de activos proveedores de cooperación del Sur de América Latina, un actor grande de alcance mundial, Brasil, y otro pequeño/mediano de alcance regional: Chile. Para ambos casos se examinará específicamente su trabajo en torno a tres áreas temáticas clave que engloban una combinación de elementos relacionados con el potencial de desarrollo del Sur global. Estas son, a un nivel más sistémico, primero, la capacidad de generar 'bienes públicos'. Segundo, aún en un nivel estructural pero más centrado en los actores, la capacidad de generar 'nuevas alianzas para el desarrollo'. En tercer lugar, la 'cooperación técnica', vista en un nivel ideacional, considerando sus ideas orientadoras de fondo.

4. La Cooperación Sur-Sur de Brasil

En términos económico-comerciales, Brasil es una potencia emergente a nivel mundial que tradicionalmente ha jugado un importante papel político en su región y progresivamente también en la arena internacional. Sin embargo, Brasil se considera a sí mismo como un país que “pertenece simultáneamente a los mundos industrializados y en desarrollo, donde la modernidad y el rezago viven uno al lado del otro” (Schläger, 2007 :3).

Su rápido crecimiento económico y social de las últimas décadas se refleja por cierto en el papel que juega en el marco de las relaciones internacionales y en la CID, campo en el cual ha recibido gran atención en los últimos años, especialmente por sus esfuerzos en asistencia en salud y agricultura. Siendo un antiguo participante de la CSS en el mundo, la cooperación brasileña alcanza un punto de inflexión en 2003 con la llegada a la presidencia de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva, momento en el cual la política de cooperación se convierte en un elemento central de la búsqueda de poder económico y político a nivel mundial. Al mismo tiempo, esta instrumentalización de la cooperación como parte de la política exterior del país, no podría haberse hecho una realidad sin las transformaciones sociales y económicas internas del país en la década de los años 2000 y poco antes. La implementación exitosa de varios programas sociales para redistribuir en parte la riqueza generada en el país es la base de la demanda de CSS brasileña.

Para responder a la pregunta orientadora de este trabajo, ¿generan los proveedores de asistencia del sur latinoamericanos a través de la CSS condiciones para un desarrollo sostenible en el Sur global?, en el presente capítulo se presenta el primero de los casos ilustrativos de la CSS seleccionados en este trabajo, Brasil. Para estos propósitos se examina, en primer lugar, la visión o ideas que orientan la CSS de Brasil, luego el perfil de oferente del país, para lo cual se estudia la institucionalidad con la cual el país se dota para hacer cooperación, su presupuesto y las áreas temáticas y

geográficas de trabajo, y finalmente se explora su práctica de CSS, específicamente en áreas temáticas emblemáticas que pueden entregar información relevante sobre las condiciones que el país ofrece en cuanto a la sostenibilidad del desarrollo para el Sur global.

Junto a la visión más general de la historia y estatus de la CSS a nivel mundial introducida en los capítulos preliminares, el estudio de Brasil como oferente (y el caso siguiente de Chile) ofrecerá *inputs* para responder a la pregunta de investigación de este trabajo, específicamente en las áreas temáticas seleccionadas: fomento de bienes públicos, establecimiento de nuevas alianzas e implementación de cooperación técnica para transferencia de soluciones innovadoras en el desarrollo del Sur global, lo cual será presentado en el capítulo final de conclusiones de este trabajo. Cada una de estas áreas temáticas tienen una importancia clave como se especifica brevemente a continuación.

Primero, las oportunidades de desarrollo, en un nivel inicial más general o estructural, pueden estar centradas en la capacidad del Sur global de trabajar en conjunto para transformar las desiguales relaciones de poder del sistema internacional. En este sentido se vinculan temas como la visión más amplia de desarrollo del Sur, y consecuentemente, el uso de instrumentos más comprensivos para sus actividades de cooperación, por ejemplo en lo referido a temas comerciales y financieros, para alterar las relaciones de poder, pero también la integración regional para competir en un mundo globalizado, como suele decirse. Una parte importante de las oportunidades en este nivel, por lo tanto, radica en proveer bienes públicos como el fortalecimiento de la integración regional o la participación del Sur en OI para asegurar una gobernanza más equitativa del sistema internacional. En concreto, en referencia a los bienes públicos que generaría la CSS, el análisis busca responder a las siguientes preguntas: ¿Promueve la integración regional? y ¿Promueve la seguridad regional?

Segundo, el análisis de la literatura muestra que las oportunidades que ofrece la CSS están relacionadas con la mayor cercanía o familiaridad entre

socios del Sur, las mencionadas alianzas horizontales. Esto es lo que facilita el generar vínculos de confianza, beneficio mutuo y equidad, lo cual además, permite que los beneficios vayan en ambas direcciones, como, por ejemplo, el mutuo aprendizaje e intercambio de conocimientos. Estas alianzas son uno de los aspectos de la CSS que pueden favorecer la sostenibilidad del desarrollo en el Sur. En este sentido hay dos preguntas que orientarán el análisis sobre las oportunidades que entregaría la CSS: 1,- ¿Promueve efectivamente alianzas horizontales? y 2,- ¿Son estas alianzas multisectoriales?

Tercero, la cooperación técnica transferiría experiencias aplicadas comprobadas relevantes para el socio receptor, apuntando al centro mismo de la alineación de las acciones y las necesidades de los socios receptores. Esta transferencia de experiencias, en principio, está siendo mayoritariamente conducida por la demanda de los socios receptores en lugar de los intereses de los socios oferentes, lo cual no estaría reñido con el hecho que dónde se realicen estas acciones obedezca a escenarios que son de interés estratégico para los oferentes. De ahí, entre otros elementos, la proximidad geográfica de la CSS. Por lo tanto, de manera concreta, en términos de generación de condiciones para un desarrollo sostenible, los proveedores del Sur ponen al servicio de los demandantes experiencias y soluciones que ellos han implementado, a menores costes que la cooperación del Norte, que incluyen la transferencia de buenas prácticas y, muy importantemente también, la formación o capacitación del recurso humano local para absorber esas experiencias y potenciar tanto la sostenibilidad de esa cooperación como el mutuo beneficio progresivo. Aquí las preguntas en torno a la cooperación técnica serán: 1.- ¿Existe un enfoque basado en la demanda (*demand driven*)?, 2.- ¿Se transfieren buenas prácticas?, 3.- ¿Se promueve la capacitación de capital humano? Y 4.- ¿Se promueve la apropiación y el fortalecimiento institucional?

4.1. Brasil actor internacional de cooperación para el desarrollo

A continuación se presenta una visión general de la situación de Brasil, usando diferentes indicadores de desarrollo humano. Por ejemplo, su IDH en 2013 fue 0,744, lo cual le sitúa en la posición 79 en el ranking mundial, entre los países de ‘desarrollo alto’ (PNUD, 2014).⁶⁹ Esto es por encima de la media de países de la categoría de desarrollo alto (0,735) y también de la mundial de 0,740, superando estas medias recientemente en el último par de años. El país tiene un producto interno bruto (PIB) *per capita* de USD 14,275. El IDH del país a nivel regional lo ubica levemente por encima de la media de ALC.

Tabla 2: Tendencia IDH de Brasil basadas en información de series consistentes en el tiempo con los nuevos componentes de indicadores y nueva metodología

	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de instrucción	Años de educación promedio	INB <i>per capita</i> (PPP US\$)	Valor IDH
1980	62,7	9,9	2,6	9,154	0,545
1990	66,5	12,2	3,8	9,470	0,612
2000	70,4	14,3	5,6	10,722	0,682
2005	71,7	14,2	6,6	11,517	0,705
2010	73,1	15,2	7,2	13,794	0,739
2012	73,7	15,2	7,2	14,081	0,742
2013	73,9	15,2	7,2	14,275	0,744

Fuente: Tabla adaptada a partir del PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2014, <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Tabla 3: Indicadores de IDH para Brasil, 2013, en comparación a algunos países seleccionados de la misma región

	Valor IDH	Clasificación IDH	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de instrucción	Años de educación promedio	INB <i>per capita</i> (PPP US\$)
Brazil	0,744	79	73,9	15,2	7,2	14,275
Chile	0,822	41	80,0	15,1	9,8	20,804
Mexico	0,756	71	77,5	12,8	8,5	15,854
Colombia	0,711	98	74,0	13,6	7,1	11,527
LAC	0,740	—	74,9	13,7	7,9	13,767
IDH Alto	0,735	—	74,5	13,4	8,1	13,231

Fuente: Tabla adaptada a partir del PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2014, <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

A modo comparativo entre los países BRICS, Brasil ocupa el segundo lugar del IDH más elevado, sólo por detrás de Rusia. Asimismo, ha aumentado su nivel de manera importante a partir de los años 80 casi tan rápidamente como China.

⁶⁹ Además del informe 2014 (datos de 2013), se puede consultar para mayor detalle la base de datos en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Tabla 4: Indicadores de IDH para Brasil, 2013, en comparación con BRICS

	Clasificación IDH	Valor IDH	Esperanza de vida al nacer	Promedio años de educación	PNB <i>per capita</i> (PPP/US\$ 2011)
Fed, Rusa	57	0,778	68,0	11,7	22,617
Brasil	79	0,744	73,9	7,2	14,275
China	91	0,719	75,3	7,5	11,477
Sudáfrica	118	0,658	56,9	9,9	11,788
India	135	0,586	66,4	4,4	5,150
BRICS	--	0,697	68,1	8,1	13,061

Fuente: Tabla adaptada a partir del PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2014, <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Tabla 5: Evolución Índice de Desarrollo Humano BRICS

Año	Brasil	Rusia	India	China
1980	0,545	--	0,369	0,423
1990	0,612	0,729	0,431	0,502
2000	0,682	0,717	0,483	0,591
2005	0,705	0,750	0,527	0,645
2010	0,739	0,773	0,570	0,701
2012	0,742	0,777	0,583	0,715
2013	0,744	0,778	0,586	0,719

Fuente: Elaboración propia basada en la base de datos PNUD en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Tabla 6: Desigualdad-Ajuste IDH 2011 BRICs Comparado con otros países

Indicador	Noruega	España	Rusia	Brasil	China	India	Chile
Rango IDH	1	27	57	79	91	135	41
IDH	0,944	0,869	0,778	0,744	0,719	0,586	0,822
IDH ajustado por desigualdad	0,891	0,775	0,685	0,542	--	0,418	0,661
Coefficiente de desigualdad humana	5,5	10,5	11,6	20,6	--	27,7	18,5
Coefficiente de Gini 2003-2012	25,8	34,7	40,1	54,7	42,1	33,9	52,1

Fuente: Tabla adaptada a partir del PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2014, <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Los programas sociales del país han experimentado un fuerte progreso, en particular a partir de la llegada a la presidencia de Lula Da Silva, y han contribuido a reducir la desigualdad social que, sin embargo, aún caracteriza a la sociedad brasileña. Entre los principales programas sociales (Salud, Trabajo y Educación) que ha desarrollado el país en aproximadamente la última década, se destacan, en Salud, el Programa Salud de Familia, activo desde el 1994 y el Programa de Niños y Alimentación Materna 2000 – 2003. Asimismo,

vale la pena destacar el reconocimiento al trabajo en la lucha contra el VIH/SIDA. De acuerdo a información de la Organización Panamericana de la Salud, Brasil, a diferencia a otros países en América Latina, por ejemplo, respondió a la epidemia en su país con una estrategia integral que incluyó la prevención, el tratamiento y la provisión universal a su población de antirretrovirales (ARVs). Ya en 1993 Brasil empezó a elaborar versiones genéricas de antirretrovirales, además de negociar con las grandes farmacéuticas internacionales precios más bajos de los remedios (OPS, 2004). Alrededor del 40% de los ARVs comprados por el gobierno para entregar a la población son producidos por la industria farmacéutica local.⁷⁰ En 1996 Brasil se convirtió en el primer país en desarrollo en comprometerse a proveer acceso universal y gratuito a los medicamentos para el SIDA (Duffy, 2007). El modelo de tratamiento implementado por Brasil resultó en precios bajos sostenidos de cuatro de los seis ARVs que consumía la mayor parte del presupuesto para éstos, ahorrando al país USD 1 mil millones entre 2001 y 2005 (Nunn *et al*, 2007). Hoy en día, esta experiencia es una de las bases del trabajo de cooperación en salud entre Brasil y África.

En el sector trabajo son particularmente importantes el Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER) y el Programa Plano Nacional de Cualificación del Trabajador (PLANFOR). En relación con Educación y Asistencia Social requieren mención programas como “*Bolsa Escola*”. PETI – Programa de Erradicación del Trabajo Infantil. Programa Todos los Niños a la Escuela 2000-2003. Programa Brasil Joven. Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y Agentes Jóvenes de Desarrollo Social y Humano.

Desde una óptica más global, los programas de lucha contra la pobreza tienen una posición predominante. En este ámbito se destacan de manera muy especial, primero, el Programa Bolsa Familia, creado en 2004 y que unifica los programas de transferencia de recursos vigentes desde julio 2001. A saber: 1) Programa Nacional de Renta Mínima denominado, “*Bolsa Escola*” creado en

⁷⁰ Más información en Avert, HIV & AIDS in Brazil. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.avert.org/aids-brazil.htm#contentTable0>

abril de 2001; 2) Programa Nacional de Acceso a la Alimentación-PNA, denominado “*Cartão Alimentação*”, creado en julio de 2003; 3) Programa Nacional de Renta Mínima, vinculado a la salud, que tuvo la denominación de “*Bolsa Alimentação*”, que fue creado en septiembre de 2001; y 4) Programa de Auxilio-Gás, creado en 2002. Además de este programa más compresivo, los importantes logros de Brasil en esta materia se fundamentan en el reconocido internacionalmente Programa Hambre Cero (*Fome Zero*) y en el Programa Generación de Renta. En estrecha relación a estos programas se encuentra el trabajo realizado en Brasil para apoyar la Agricultura Familiar, que no sólo implica promover la actividad a nivel nacional (e incluso internacional) sino que ha llevado a la incorporación del principio de la Agricultura Familiar en la Constitución misma del país. El programa de desarrollo rural por excelencia es el Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).⁷¹

4.2. Visión general de la cooperación para el desarrollo brasileña

Brasil es uno de los Estados más activos en la CSS. Su experiencia y capacidad económica le han convertido en uno de los proveedores de cooperación del Sur más importantes, junto a los mayores países emergentes. En términos económicos, sin embargo, el discurso brasileño apunta a que no es la entrega de recursos monetarios la que domina su CSS sino “la transferencia de soluciones innovadoras para el desarrollo en una amplia gama de sectores y el compromiso con nuevas modalidades de cooperación” que cuentan con la participación de diferentes actores (Ayllón, 2010 :69).

4.2.1. El discurso político

La activa posición histórica de Brasil dentro del sistema del CID se remonta a la década de los años 50 a 70 junto con los movimientos de independencia de los países de Asia y África y de la creación del Grupo de los Países no Alineados y su creciente posicionamiento en el ámbito de la ONU,

⁷¹ Una lectura complementaria desde el punto de vista de la política exterior de Brasil es Soares de Lima, Maria Regina y Mônica Hirst (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibility. *International Affairs*. 82, 1.

además de la apertura del diálogo entre los hemisferios del Norte y el Sur. De acuerdo a documentos oficiales, concretamente la participación brasileña en la cooperación para el desarrollo data de la década de los años 50 con la creación de un sistema de instituciones gubernamentales para su coordinación. Los principios en que se basa su política de desarrollo se ven reforzados con la vuelta a la democracia al terminar la dictadura militar brasileña en 1985. Además, el proceso de fortalecimiento de los movimientos sociales, de políticas sociales, la reforma constitucional, la creciente estabilidad económica y financiera y el reconocimiento internacional abren las puertas a la mayor y creciente visibilidad de la cooperación internacional del país (IPEA-ABC, 2010 :16). Todos estos elementos confluyen en el gran impulso que recibe la CID brasileña a partir de 2003 con el presidente da Silva.

Como otros países del Sur, la Conferencia Mundial sobre la Cooperación Tecnológica entre los Países en Desarrollo de la ONU de 1978 en Buenos Aires es uno de los principales hitos que entrega el marco y fortalece el compromiso brasileño hacia la cooperación a los países en desarrollo y la búsqueda de soluciones con sus socios. La visión del país refleja los fundamentos del PABA al secundar las afirmaciones respecto a la importancia de la autosuficiencia nacional y colectiva entre los países en desarrollo como los cimientos para un nuevo orden económico internacional.

Brasil entiende la CID no como una relación entre donantes y receptores, sino como una relación o un intercambio entre semejantes, entre países en desarrollo, en parte porque Brasil encara muchos de los mismos problemas todavía. En esta relación se respeta la soberanía y se defiende la autodeterminación del país receptor, sin la imposición de condiciones, Brasil es firme en el principio de la construcción de alianzas horizontales, sin condiciones y la promoción de la autonomía y la auto suficiencia afirma la embajadora Machado (Machado, 2011 :2).⁷² Brasil no se considera un donante, se identifica más bien como “socio” de los países a los que brinda ayuda, creando

⁷² La embajadora Vera Machado es Vice-Ministra de Relaciones Exteriores y Subsecretaria General para Asuntos Políticos. A finales de 2014 la embajadora estaba representando a Brasil ante la Unión Europea.

proyectos que responden a las demandas de sus socios (Hirst, 1212 :14). Por lo tanto, Brasil ha adoptado un sistema de cooperación horizontal, compuesto tanto de la CSS como también de la CTR, a través de proyectos con gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales.

Basada en esta misma filosofía de ser más bien socio del país en desarrollo con el cual trabaja sin imponerle condiciones, Brasil rechaza aceptar los principios de la DP al considerarla un marco de reglas impuestas por los países donantes tradicionales del Norte sobre el sistema de la CSS, que Brasil ve basada como una relación entre iguales, donde hay un intercambio de experiencias, principalmente para apoyar las capacidades locales. En suma, entonces, Brasil encaja y prioriza su participación en la CID, basada en las relaciones imparciales y de justicia social, dentro de su política exterior, África siendo su destino principal,⁷³ con especial atención a los países de habla portuguesa.

La descentralización es una de las características de la CID del país. Dentro del sistema brasileño de cooperación participan unas cien instituciones del gobierno federal, entre ministerios y entidades vinculadas a ella, poniendo a su disposición la experiencia del país en diferentes sectores siguiendo sus principios y prioridades, tanto nacionales como internacionales. Progresivamente se ha incorporado más recientemente entidades de gobiernos locales e incluso mayor participación de la sociedad internacional, todo como parte de la creciente internacionalización de los intereses de los actores del país (Ayllón, 2013). Este trabajo en conjunto le ha dado a Brasil la posición de actor emergente en el sistema de CID, llamando la atención de la comunidad internacional de donantes oficiales, miembros del CAD de la OCDE, y del resto de actores. A mediados de la década de los 80 se creó la Agencia Brasileña de Cooperación (*Agência Brasileira de Cooperação*. ABC) para coordinar los mecanismos de la cooperación brasileña y que responde directamente a las directrices del MRE para definir el destino de los recursos para la CID.

⁷³ Estadísticamente ALC está subdividida en sus diferentes subregiones.

Brasil se ha dedicado a brindar apoyo en términos de conocimiento, asesoría y capacitación a través de la cooperación técnica para fortalecer las instituciones estructurales de los países en desarrollo. Esta cooperación técnica es la parte más visible de la CID de Brasil y la que ha captado la mayor atención internacional, a pesar de no representar un porcentaje significativo del presupuesto total. El ex director de la agencia, Marco Farani, declaró en 2011 que lo que hace Brasil es “construir puentes entre personas, instituciones, culturas y sociedades” (Constantine, 2011 :2). Brasil no considera que la cooperación que brinda a los países en desarrollo sea asistencialismo, la centra en el fortalecimiento de sus socios, algo que considera una condición fundamental para que la transferencia y la absorción de sus conocimientos sean efectivas. Además, Brasil opina que la cooperación técnica se está transformando en un “factor fundamental en el empuje por una cooperación mutua, más amplia y más abarcadora entre los países en desarrollo y por un enfoque subyacente al desarrollo basado en la auto estima y el esfuerzo colectivo” (RFB, 2008).

El tipo de CID en que Brasil participa se sitúa en los sectores en los cuales el país tiene más experiencia y mayores conocimientos, tomando en cuenta sus propias experiencias y soluciones que ha desarrollado internamente para enfrentar problemas nacionales. Estos cubren principalmente los sectores de la agricultura, la educación, la salud y la seguridad pública, entre otros, Brasil busca modelos de desarrollo que puedan compaginar el crecimiento económico con la inclusión social y la prosperidad nacional, con la sustentabilidad y la estabilidad global. Esta dedicación por parte del país ha sido elogiada internacionalmente como un ejemplo a seguir. Marco Farani declara que Brasil “ignora las cuestiones políticas y trabaja a un nivel técnico para ayudar fortalecer los estados, no los gobiernos, así pueden llegar a ser autónomos” (Frayssinet, 2011).

Brasil define la CID como:

“la totalidad de los recursos invertidos por el gobierno federal brasileño, no recuperables, en los gobiernos de otros países, en los ciudadanos de otros países en el territorio brasileño, o en organizaciones internacionales con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el

fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para el mejoramiento de sus condiciones socio-económicas” (IPEA-ABC, 2010 :17).

El gobierno de Brasil destaca que su concepto de CID se diferencia de la definición oficial de AOD de la OCDE en términos de que los recursos brasileños no son recuperables, y no tienen un grado de concesionalidad igual o mayor del 25%, como es el caso de la AOD, Brasil también hace hincapié en la dimensión multilateral de su CID, donde la AOD tradicional contabiliza los recursos de financiamiento a las organizaciones internacionales exclusivamente del Norte, y Brasil incluye los recursos destinados a una amplia gama de organizaciones internacionales que incluye las del Sur, de las cuales Brasil es miembro (IPEA-ABC, 2010 :17). A pesar del valor asignado a la cooperación multilateral, la visión de cooperación del país ha implicado la no ratificación de los principios establecidos por el CAD y sus directrices sobre contabilidad, responsabilidad mutua, alineación, armonización y previsibilidad (Hirst, 2012).

El ex presidente de Brasil Lula da Silva (2003-2010) declaró en un discurso en 2009 que era necesario cambiar radicalmente los patrones actuales de la cooperación internacional. Manifestó que:

“es necesario dar vuelta la página de los modelos impuestos desde afuera, Que no tiene sentido que el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial impongan ajustes estructurales que tornan inviables las políticas públicas de estímulo a la agricultura de los países más pobres. No se puede desperdiciar las experiencias acumuladas de los propios países beneficiarios” (Lula da Silva, 2009).

A pesar de las críticas a las debilidades de la cooperación brasileña, el presupuesto total dedicado a la cooperación ha ido en aumento de año en año. Al respecto, analistas consideran que involucrarse en el debate internacional (AP) no significa que Brasil automáticamente se tendría que adherir a estas directrices, pero sí que puede aportar a ellas para mejorar el sistema y crear nuevos modelos que ayudarían a impulsar el debate en general (Cabral & Weinstock, 2010 :16), dándole, tal vez, una perspectiva nueva. También está presente la preferencia por entidades de mayor representatividad para abordar la gobernabilidad de la arquitectura de CID como la ECOSOC de la ONU.

Aunque rechace las directrices de la OCDE y su posición sobre todos los tipos de CID, Brasil tiene la postura de que la ONU debería:

“actuar en la evaluación sobre el impacto y la sustentabilidad de las iniciativas de la cooperación sur-sur; crear un mecanismo apropiado para guiar la creciente participación de ONGs y el sector privado en los proyectos de cooperación sur-sur; en la mejoría de la gestión de la cooperación sur-sur a través de mecanismos hechos a la medida, además de la creación de directrices internacionales con respecto a la disseminación de la información sobre los proyectos y sus resultados; y la estandarización, regulación y el monitoreo de la información que se compartirá internacionalmente” (RFB, 2008).

El país también tiene una firme posición de que la CSS es un complemento de los esfuerzos hechos por los donantes tradicionales de ayuda y no un sustituto. Aunque Brasil es muy enfático en pronunciar el apoyo que brinda a países en desarrollo como una contribución al desarrollo global y una muestra de solidaridad internacional, con beneficios globales, sin intereses comerciales o interés en el país receptor por los recursos naturales, analistas argumentan que al encajar el apoyo como parte primordial de su política exterior, lo usa como herramienta para promover sus intereses económicos y políticos en el exterior de manera directa o indirecta para aumentar su posición e impacto en sus relaciones internacionales y su papel como un importante actor global.

Dentro de este esquema, Brasil como proveedor de CID ha entrado en relaciones de cooperación con países de Sudamérica, el Caribe y África, buscando reconocimiento y apoyo en su campaña, por ejemplo, para conseguir un puesto permanente dentro el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y obtener más poder dentro del FMI y la OMC. Además, la creación y el fortalecimiento de relaciones Sur-Sur aumenta el poder de negociación que Brasil pueda necesitar en negociaciones internacionales, relacionadas, por ejemplo, con el comercio y el cambio climático (WB-IPEA, 2012 :16). En su discurso de toma de posesión en enero del año 2003. Lula da Silva declaró que Brasil defenderá un Consejo de Seguridad de la ONU “reformado, representativo de la realidad contemporánea con países desarrollados y en desarrollo de diversas regiones del mundo entre sus miembros permanentes”

(da Silva, 2003). Dilma Rousseff, presidenta actual de Brasil, declaró en su discurso de apertura a la 66ª Asamblea General de la ONU en 2011, que:

“Brasil está listo para asumir sus responsabilidades como miembro permanente del Consejo de Seguridad, [Brasil] vive en paz con [sus] vecinos por más de 140 años, [Brasil ha] promovido con [...] exitosos procesos de integración y de cooperación...Brasil es un vector de la paz, la estabilidad y prosperidad en su región, e incluso fuera de ella” (Rousseff, 2011).

Marcos Azambuja, vicepresidente de la organización privada Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (*Centro Brasileiro de Relações Internacionais*. CEBRI), dice al respecto, que ofrecer CID “trae consigo influencia internacional y prestigio” ya que es “un instrumento de seducción y persuasión” (Frayssinet, 2011). Por otra parte. Mauricio Santoro, analista independiente de la Fundación Getúlio Vargas (FGV), comenta al respecto que “el foco de Brasil es más en la política que económico, Brasil busca aumentar su influencia en los países en desarrollo, específicamente en América Latina y África” (Frayssinet, 2012), como una manera de estrechar los lazos entre estos países con la esperanza que sea uno de los caminos para llegar a tener una posición más relevante dentro de las grandes arenas de toma de decisiones.

Como se ha mencionado anteriormente, Brasil dice actuar respetando los principios de la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de otros países, además sin fines de lucro, y sin vínculos a los intereses comerciales. Así Brasil comparte los éxitos y mejores prácticas dentro de las áreas de cooperación más requeridas por sus socios, sin imposiciones o condiciones políticas (IPEA-ABC, 2010 :32). A través de este tipo de CID, Brasil busca, como objetivo último, el desarrollo integral de sus socios, para impulsar cambios estructurales en sus economías, llevando al crecimiento sustentable, que también garantice la inclusión social y el respeto por el medio ambiente (IPEA-ABC, 2010 :33). El discurso del gobierno de Brasil también hace hincapié en que se busca distinguir por el compromiso en concebir, junto con el país socio, iniciativas ancladas en el desarrollo efectivo de las capacidades locales, para fortalecer la posibilidad de la apropiación, y que además, potencie la autoestima de los beneficiarios directos de los programas y proyectos.

Todo esto no es contradictorio, sin embargo, con que la política de CID busque contribuir a intereses como el estrechamiento de las relaciones brasileñas con los países en desarrollo y reforzar el papel de liderazgo y prestigio del país, especialmente en la región pero crecientemente también a nivel internacional, en lo que en términos tradicionales para los analistas es el *soft power*. Estos intereses pueden incluso incluir la apertura de nuevos mercados y oportunidades de negocios, aspectos que en todo caso son la tendencia mundial de todas maneras.⁷⁴

4.2.2. Agencia Brasileña de Cooperación: misión, visión, valores

La *Agência Brasileira de Cooperação* (ABC) fue creada en 1987 como parte de la Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada al MRE para administrar y coordinar la AOD recibida por Brasil a través de acuerdos bilaterales y multilaterales. Hoy en día, la ABC no es una agencia independiente de cooperación, sino que forma parte integral del MRE para negociar, coordinar, implementar y acompañar los proyectos y programas de cooperación técnica para el desarrollo en que participa Brasil.⁷⁵ Brevemente, su misión general es promover el desarrollo a través de la transferencia de conocimiento y tecnología y al mismo tiempo proyectar la imagen del país a través de la “diplomacia solidaria” que fortalezca las relaciones económicas y políticas del país. En esencia, entonces, se puede decir que la filosofía de fondo de la cooperación brasileña está inspirada en la “asociación para el desarrollo”, que a su vez se sustenta en los principios de solidaridad y co-responsabilidad (Ayllón, 2010 :77).

Aunque la agencia se considera como una coordinadora de los proyectos de cooperación que implementa Brasil, la labor de la agencia se ve obstaculizada, por la falta de legislación específica para regular el presupuesto para los proyectos de cooperación, por un lado, y por la falta general de legislación para regular las actividades brindadas por las instituciones del sector público que participan en ellos, por otro. La legislación brasileña

⁷⁴ Una lectura interesante en este sentido es el Capítulo 2, Un Sur más Global, en el Informe de desarrollo Humano / PNUD 2013.

⁷⁵ Detalles de la información oficial disponible en: <http://www.abc.gov.br>

solamente cubre la cooperación recibida por Brasil de organizaciones bilaterales y multilaterales. Analistas ven que su labor también se ve entorpecida por el alto nivel de rotación de personal, se estima que el promedio de estancia de un funcionario es de dos años y medio, y la falta de personal especializado con experiencia en el sector del desarrollo (Cabral & Weinstock, 2010 :10).

Otras debilidades que afectan a la agencia por la manera en que el gobierno brasileño canaliza la cooperación que brinda, es su falta de coordinación de proyectos e intercambio de experiencias entre las instituciones brasileñas participantes en ellos, además de la falta de monitoreo y evaluación de los proyectos y la falta de documentación y diseminación de las experiencias y resultados, ya que tienden a ser más bien descriptivos y no analíticos. Estos puntos, se puede argumentar, debilitan la capacidad de Brasil de participar efectivamente en los debates y procesos internacionales sobre la cooperación para el desarrollo, que se ve agravado por la falta de conocimiento por parte de la población nacional sobre el papel que Brasil adopta sobre el desarrollo internacional (Cabral & Weinstock, 2010 :12-14).

En este contexto, la visión de la agencia brasileña que se ha venido desarrollando se centra en ser una guía para las instituciones nacionales sobre las oportunidades de cooperación derivadas de las relaciones internacionales, ya sea a través de visitas presidenciales u otros representantes o de acuerdos específicos de cooperación firmados para estos propósitos. En este sentido, la agencia se centra en apoyar las instituciones en la formulación de proyectos, coordinar las negociaciones entre las partes involucradas, monitorear las actividades del proyecto y difundir la información sobre los resultados.

La agencia brasileña tiene tres ramas principales de coordinación: una para la cooperación técnica entre los países en desarrollo; otra para la cooperación técnica bilateral; y la última de cooperación técnica multilateral. El departamento de Coordinación para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (*Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento*. CGPD), conocida como la CSS u horizontal, se dedica a

profundizar las relaciones de Brasil con países en desarrollo para ampliar el intercambio, la generación, la disseminación y el uso de conocimientos técnicos, la capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de las instituciones de los países en desarrollo, y de acuerdo a su propia página web, busca “asegurar una presencia positiva y creciente en países y regiones de interés primordial”,⁷⁶ para estrechar lazos con la esperanza que sea uno de los caminos más seguros para alcanzar el desarrollo sustentable y subir el nivel y calidad de vida con más justicia social.

De acuerdo a la información oficial pública,⁷⁷ la CGPD se encarga de la transferencia de conocimiento técnico que nace de la misma experiencia brasileña, sin bases comerciales, para que sus socios puedan alcanzar un cierto nivel de autonomía. Esto lo logra a través de consultorías, capacitación y la donación de equipos, buscando la generación, la disseminación y el uso de conocimientos técnicos para el fortalecimiento de las instituciones de los países socios. Las prioridades del CGPD son los compromisos adoptados por el presidente del país del momento y de su canciller durante sus viajes al extranjero; los países de Sud América; Haití; África, en especial aquellos cuyo idioma oficial es el portugués (*Países de Língua Oficial Portuguesa*. PALOPs) y Timor del Este en Asia; y el aumento de iniciativas de CTR con países desarrollados a través de sus respectivas agencias y organizaciones internacionales (IPEA-ABC, 2013).

La Coordinación General de Cooperación Técnica Bilateral (*Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral*. CGCB) se ocupa de la cooperación técnica bilateral recibida por Brasil a través de consultorías, capacitación de técnicos brasileños y también el recibir equipos de alta tecnología, para transferir nuevos conocimientos a las instituciones del país. Este tipo de cooperación tiene como objetivo la transferencia de tecnología y aprovechar el conocimiento para contribuir al desarrollo socio-económico de Brasil. Los recursos recibidos tienen un valor, en promedio, del 50% de la cooperación solicitada. En 2011 los principales socios de Brasil de este tipo

⁷⁶ Sitio oficial de la ABC. Disponible en <http://www.abc.gov.br>

⁷⁷ Página web oficial de la ABC: <http://www.abc.gov.br>

ayuda fueron: Alemania, con 12 proyectos; Japón, con ocho proyectos; Francia, con siete; y España, con seis proyectos (ABC, 2011).

La Coordinación General de Cooperación Técnica Multilateral (*Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral*. CGCM) se ocupa de la cooperación entre Brasil y las organizaciones internacionales con un mandato para participar en programas y proyectos de desarrollo social, económico y ambiental. El objetivo es generar y transferir conocimiento, técnicas y experiencias que contribuyan al desarrollo de las capacidades del país en áreas consideradas prioritarias por el gobierno nacional y la sociedad civil para llegar a un nivel de auto suficiencia nacional en términos de la concepción u operabilidad de políticas y programas públicos que tengan un efecto directo en el desarrollo socio-económico de Brasil. La CGCM también cuida de la implementación de programas y proyectos de CTR entre Brasil y organizaciones internacionales en beneficio de países en desarrollo. Para Brasil, como afirma la agencia, la CTR le permite converger las ventajas comparativas de la CSS nacional con las pautas regionales y globales de las organizaciones internacionales, así aumentando los resultados de la cooperación brasileña hacia el exterior.

Para Brasil, la cooperación técnica multilateral es una de las principales vías activas por la cual el país participa en el sistema internacional, como establece oficialmente (ABC, 2010). Cuanto más la política de Brasil, en términos de sus relaciones internacionales, se involucra con organizaciones regionales y multilaterales, mayor será su posibilidad de intercambio, considera Brasil y entonces aumentará el número y diversificación del tipo de asociaciones (IPEA-ABC, 2013).

Los programas y proyectos elaborados por Brasil dentro de su sistema de CID tienen la intención de desarrollar las capacidades individuales e institucionales con resultados en el largo plazo en los países socios. En este sentido para mejorar los resultados, Brasil privilegia proyectos denominados 'estructurales', es decir acciones más allá de las puntuales, para fortalecer las capacidades nacionales que "movilizan agentes de varias áreas y aseguran

más apropiación y sostenibilidad” (Ayllón, 2013 :68). Para el gobierno de Brasil, los proyectos de tipo estructurales aumentan el impacto social y económico del público al que se dirige el programa o proyecto de cooperación, logrando así mayor sustentabilidad de los resultados, facilitando la movilización de las instituciones brasileñas involucradas en ellos y además abre espacio para la posibilidad de sociedades triangulares con otros actores internacionales (IPEA-ABC, 2010 :33). Es decir, se prioriza la capacitación de los recursos humanos para el desarrollo de manera que en los proyectos estructurales las acciones se orientan a reforzar temas de capacitación tanto en temas técnicos como en refuerzo institucional/estatal en general. Salud y agricultura son las dos principales áreas temáticas en las cuales este enfoque tiene sus mejores expositores.

La cooperación triangular está cobrando creciente importancia para Brasil. Por una parte, ésta permite aumentar la escala y el impacto de la CSS, ya que se pueden unir los esfuerzos de diferentes actores, así optimizando los recursos financieros, humanos y de infraestructura, dándole una ventaja comparativa y permitiendo que se realicen proyectos de mayor envergadura, comparado con lo que se puede de manera individual o sólo entre países del Sur. Sin embargo, por otra, esta es una modalidad poco estudiada que puede representar ciertos riesgos para la identidad de la cooperación de los proveedores emergentes del Sur (Ayllón, 2013).

Las áreas que Brasil cubre dentro de la CTR son la lucha contra el trabajo infantil, la aviación civil, la educación, la salud, la prevención y control de la malaria, la producción de biocombustibles, la modernización de los procesos legislativos de sus socios, administración pública, el medio ambiente, la lucha contra el hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria, la agricultura, la regeneración de las áreas urbanas y el desarrollo urbano, la bioseguridad, la relaciones con los trabajadores, el fortalecimiento de las instituciones judiciales, para nombrar algunos (IPEA-ABC, 2010 :34).

Los principales socios brasileños en la CTR son Japón. Estados Unidos. Alemania. Francia. Canadá. Argentina y España, Recientemente Australia y

Bélgica mostraron interés en trabajar con Brasil y el gobierno también ha firmado Memorandos de Entendimiento con los gobiernos de Italia. Egipto e Israel. De acuerdo al estudio, durante el período 2005-2009. Argentina, como país receptor de CSS brasileña, recibió el 8% de los recursos, Guinea Bissau el 6%, y Timor del Este, Cuba y Mozambique recibieron 4% cada uno (IPEA-ABC, 2010 :35). A través de la CTR, la distribución de los recursos, durante este mismo período, se divide de la siguiente manera: la Comunidad de los Países de Idioma Portuguesa con más del 20%, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud el 16% y el Programa Conjunto de la ONU sobre el VIH/SIDA el 11% (IPEA-ABC, 2010 :35). Un ejemplo reciente de futuros proyectos y la importancia del tema de la seguridad alimentaria y usando la cooperación triangular, es que a finales de agosto de 2012, Brasil entró en conversaciones con el gobierno de Alemania para fortalecer las relaciones en proyectos enfocados particularmente a políticas para evitar pérdidas de productos agrícolas una vez cosechados. Alemania también quiere entrar en proyectos trilaterales para la promoción de cooperativas en Kenia con Brasil (DiploNews, 2012).

La distribución geográfica de los recursos se ve concentrada en los países de América del Sur y los países de habla portuguesa. El Mercosur recibe el 15% de los recursos durante 2005-2009. Argentina. Paraguay y Uruguay siendo donde más se concentra la ayuda. Con respecto a los países de habla portuguesa (CPLP), destinados de manera bilateral, el volumen fue del 2% durante el período. Dentro de los PALOPs, Guinea-Bissau recibió la mayor cantidad de recursos con el 6%, seguido por Mozambique. Angola y Timor del Este, que recibieron el 4% cada uno.

4.2.3. Modalidades y tendencia en volúmenes de recursos

En el marco del debate entorno al cálculo de las cantidades dedicadas a la CSS por los proveedores emergentes, las estimaciones de la ayuda brindada por Brasil oscilan entre USD 362 millones y USD 4,000 millones. En el marco del importante esfuerzo de las autoridades brasileñas por diseñar un sistema de contabilización de los recursos de CID y difundir sus resultados, a fines de

2010 se publicó por primera vez en la historia del trabajo en este campo por parte de Brasil un estudio sobre los recursos del gobierno federal asignados al desarrollo de otros países. Este trabajo identificó y sistematizó los datos y la información de la inversión en las actividades, proyectos y programas de CID entre los años 2005-2009. De acuerdo al estudio estos recursos fueron invertidos en los gobiernos de otros países, en ciudadanos de otros países en Brasil, o en organizaciones internacionales, con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, que Brasil entiende como el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones internacionales y de grupos o la población de otros países para mejorar sus condiciones socio económicas (IPEA-ABC, 2010 :11). En 2013 se hizo seguimiento con la publicación de la información correspondiente a 2010 Sin embargo, algunos cambios metodológicos dificultan hacer una correlación directa de los datos entre ambos informes, ya que se escindieron o desagregaron algunas partidas, entre otros cambios. En todo caso, en 2010 se asignaron USD 701 millones, lo cual representa un aumento nominal de los recursos del 54% sobre 2009 (IPEA-ABC, 2013).

Tabla 7: Cooperación Brasileña para la Desarrollo Internacional, 2005-2009*

Modalidad	2005	2006	2007	2008	2009	Total	% del 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
Contribución Organismos Internacionales	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	363,210,063	1,426,250,442	100

*Valores corrientes en millones de dólares. Taza de cambio PTAX Banco Central de Brasil-2009

Fuente: IPEA-ABC (2010), Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009; SAE/PR, Ipea. MRE. ABC, diciembre 2010, p,21.

Brasil divide los recursos presupuestados a la CID en cinco partes. A continuación se describen brevemente cada una de estas áreas temáticas. A saber: 1.) Asistencia humanitaria, 2.) Becas para extranjeros, 3.) Cooperación técnica, científica y tecnológica, y 4.) Contribuciones a organizaciones internacionales y bancos regionales y 5.) Las operaciones de paz, los cuales se muestran en la tabla 7.

De acuerdo a la información, entre 2005 y 2009, Brasil aportó un total de USD 1,43 mil millones en CID, dividido entre 1.) Asistencia Humanitaria, 2.) Becas de Estudio para Extranjeros, 3.) Cooperación Técnica. Científica y Tecnológica, y en 4.) Contribuciones para organizaciones internacionales. De 2005 a 2009 los recursos brasileños destinados a la cooperación se doblaron, pasando de USD 158,103,452m a más de USD 1,426,250,442m, respectivamente. El 24% de éstos fueron destinados a Asistencia Humanitaria, Becas de Estudio y Cooperación Técnica. Mientras que el 76% restante fue destinado a contribuciones a organizaciones internacionales y bancos regionales (IPEA-ABC, 2010 :19). En 2010 el porcentaje de recursos canalizados multilateralmente descendió al 66,4% (USD 466 millones) y USD 235 millones (33,6%) se asignaron bilateralmente (IPEA-ABC, 2013).

Durante el período que comprende 2005-2009 el 5,55% de los recursos asignados a la CID por Brasil fueron para asistencia humanitaria internacional. USD 79,1 millones. En 2009 Brasil invirtió USD 43,5 millones a los países o regiones que se encontraban, en ese momento o no, en situaciones de emergencia. Esta cifra resulta ser 73 veces más de lo asignado por el país en 2005, cuando alcanzó USD 0,48 (IPEA-ABC, 2010 :22). Estos recursos se traducen principalmente en alimentos, medicamentos, servicios de flete y asistencia en Derechos Humanos.

El grupo de trabajo interministerial para la asistencia humanitaria internacional (*Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional*, GTI-AHI), creado en 2006, está a cargo de coordinar las acciones del gobierno brasileño. Esta institución cuenta con el trabajo de 15 ministerios del gobierno federal y es presidido directamente por el MRE de Brasil. La manera en que Brasil entregó los recursos para la asistencia humanitaria también cambiaron. En 2005, el aporte de Brasil se dividió casi igualmente entre aportes entregados por medio de organizaciones internacionales y envíos directos a los países beneficiados. En 2009 el 97% de los recursos fueron canalizados de manera bilateral, sin la interferencia de organizaciones internacionales (IPEA-ABC, 2010 :22).

Geográficamente, la asistencia humanitaria brasileña fue distribuida en su mayoría a los países de América Latina y el Caribe. Estos países recibieron el 76,27% de los recursos entregados a los países de manera directa. Los países más beneficiados en la región fueron Bolivia. Paraguay, Haití. Cuba, Jamaica. Perú, Honduras y Nicaragua (IPEA-ABC, 2010 :23). La segunda región que recibió la mayor parte de los recursos, el 16,44%, fue Asia; en tercer lugar fue África con el 7,26%; y Oceanía con el 0,02%, Brasil destaca que los PALOPs, específicamente Angola. Cabo Verde, Guinea-Bissau. Mozambique. San Tomé y Príncipe y Timor del Este, recibieron una cantidad equivalente al 8% de los recursos (IPEA-ABC, 2010 :23), Brasil, además, destinó BRL 20 millones en asistencia humanitaria, entre 2007 y 2009, a la zona del conflicto árabe-israelí (IPEA-ABC, 2010 :24).

La entrega de recursos a estudiantes extranjeros (becas) para realizar cursos en Brasil o en el exterior es considerada como una forma tradicional de cooperación para el desarrollo. Durante el período 2005-2009, Brasil entregó un total de USD 138,7 millones, casi el 10% del total, en recursos para esta modalidad de CID según el informe IPEA-ABC (2010 :26). La Comisión nacional de asistencia técnica (*Comissão Nacional de Assistência Técnica*. CNAT), creada en 1950, se dedica a coordinar la asistencia técnica recibida por Brasil, y además, desde su inicio incluye la cooperación de Brasil con otros países en la forma de becas de estudio.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología (*Ministério da Ciência e Tecnologia*. MCT), dentro del período 2005-2009 concentró el 50% de los recursos destinados a las becas de estudios para extranjeros, Éstos fueron ejecutados por el Consejo nacional para el desarrollo científico y tecnológico (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. CNPq). CAPES, la Coordinación de perfeccionamiento de personal de nivel superior (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*), destinó el 28% de los recursos y el Sesu/MEC, la Secretaria de educación superior y el Ministerio de educación (*Secretaria de Educação Superior*. Sesu, y el *Ministério da Educação*. MEC), destinaron el 20% de los recursos a las becas (IPEA-ABC, 2010 :28). El MCT, a través del CNPq, entregó recursos para becas

directamente a estudiantes e investigadores extranjeros de 118 países diferentes. Los programas contemplan programas de Doctorado, *Split PhD*, y Post-Doctorado en las áreas de las ciencias naturales, donde los estudiantes después vuelven a sus países de origen para darle continuidad a su Desarrollo profesional y académico. El MCT también tiene convenios en el área de la física para recibir estudiantes e investigadores de los países miembros del Centro Latino-Americano de Física,⁷⁸ para el desarrollo de estudios de física en la región. Al igual que el programa POS-DOS Cuba para post-doctorados a investigadores cubanos, y como el programa de Becas para Mozambiqueños, firmado en 2003 entre los Ministerios de Ciencia y Tecnología entre Brasil y Mozambique. En general, las becas de estudio entregadas a los estudiantes extranjeros se concentran en las áreas de la ciencia y tecnología, como la biodiversidad, biotecnología, química, física, la fomentación de la producción científica. También existen programas para estudiantes enfocados en la formación del idioma portugués, además de la formación de diplomáticos de países de habla portuguesa.

La cooperación técnica, científica y tecnológica ofrecida por Brasil a otros países es a través de la CSS y la CTR, Brasil sostiene que el tipo de cooperación entregada se arraiga en la 'diplomacia solidaria', colocando las experiencias y conocimientos de las instituciones especializadas brasileñas a la disposición de los países en desarrollo para ayudar en la promoción del progreso económico y social de esos pueblos. Durante el período estudiado, 2005-2009 los recursos federales brasileños destinados a la cooperación de este tipo sobrepasa los USD 125,6 millones. La cifra registrada para el último año del estudio brasileño, 2009, muestra que se destinó tres veces más que en el 2005. El 69% de los recursos se destinaron directamente a la formación y capacitación, el 28% a los costos administrativos asociados y el 3% a equipos de diferentes tipos (IPEA-ABC, 2010 :34-35).

Los recursos destinados por Brasil a las organizaciones internacionales y los bancos regionales durante el período 2005-2009 corresponden a más del

⁷⁸ Los integrantes son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

75% total de los recursos, un total de USD 1,082,7 millones. A las organizaciones internacionales Brasil aportó un total el 62,8% del total destinado a este tipo de CID, Brasil destaca los aportes al sistema de las Naciones Unidas, donde participa en operaciones de paz, particularmente en Haití, además ampara un creciente número de refugiados y entrega asistencia humanitaria internacional haciendo contribuciones que son organizadas por el Alto Comisionado Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (IPEA-ABC, 2010 :38). Específicamente con respecto a los refugiados, Brasil ha abierto sus puertas a 4,294 personas de 76 nacionalidades. El 40% de ellos provienen de Angola y el 14% de Colombia.

Además, en América del Sur, Brasil destinó durante el período 2005-2009, BRL 430 millones al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), creado en 2006, y cuyo objetivo final es financiar proyectos en beneficio de las economías menores del Mercosur. Los países más beneficiados por este programa son Paraguay y Uruguay (IPEA-ABC, 2010, :40-41). Asimismo, durante el período 2005-2009 Brasil aportó BRL 821,7 millones a tres fondos ligados a bancos regionales.⁷⁹

Respecto a las operaciones de paz, desde 1957 Brasil ha participado en 26 operaciones organizadas por Naciones Unidas. En el período 2005-2009, Brasil participó en 13 de ellas: Chipre. Costa Marfil. Etiopía y Eritrea, Haití, Kosovo. Liberia. Nepal, República Centro Africana y Chad, República Democrática del Congo. Sudan y tres en Timor del Este. El informe IPEA-ABC (2010) especifica que para el período 2005-2009 el gobierno de Brasil estaba autorizado para gastar BRL 689,9 millones en operaciones de paz de las Naciones Unidas. De acuerdo a los datos el 88,9% de los recursos fueron utilizados, o sea BRL 613,6 millones. Además de los recursos mencionados arriba, el gobierno autorizó BRL 219 millones adicionales en créditos extraordinarios para el Programa Presupuestario de la Participación Brasileña en Misiones de Paz (*Programa Orçamentário Participação Brasileiro em*

⁷⁹ Algunos ejemplos son la Asociación Internacional de desarrollo (IDA) del Banco Mundial, que recibió BRL 388,4 millones; el Fondo de Operaciones Especiales del Banco Interamericano del desarrollo, BRL 412,8 millones y el Fondo Africano de desarrollo, que recibió BRL 20,4 millones.

Missões de Paz) del Ministerio de Defensa, BRL 218 millones de esos fondos se destinaron a la participación de Brasil en las fuerzas de paz en Haití (Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití. MINUSTAH). Para Brasil, el desarrollo económico y social de Haití es un elemento básico para la estabilización política y social del país.

4.2.4. Alcance geográfico y temático

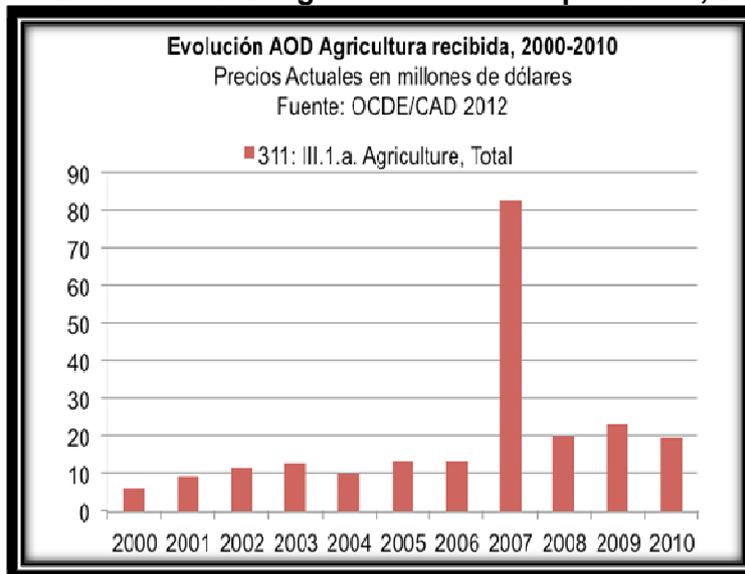
A pesar del discurso político que destaca la cooperación regional, en 2009 la distribución geográfica de la actividad de cooperación implementada por Brasil muestra una marcada inclinación por África, representando alrededor del 50% de toda la ayuda del país en los diferentes años con información de la agencia hasta el 2009. Para el 2010, esta cifra aumentó hasta el 57% (ABC, 2011), siendo la mayoría de la cooperación técnica dirigida a los PALOPs. Le sigue América Latina como la segunda región con un 35% (incluyendo aquí los grupos de países América Latina, 23%, y el Caribe, 12%) y finalmente Asia con 15%.⁸⁰ Sin embargo, al examinar la tendencia por país se aprecia que Haití recibe la mayor aportación individual, seguido por Cabo Verde. También se debe destacar que la distribución en términos de las rentas de los países es bastante equilibrada. Por ejemplo, durante el período estudiado, 2005-2009, el 42% de los países de renta media recibieron recursos, 34% fueron destinados a los países de renta media alta, 21% a los países de renta baja y el 3% a los países de renta alta (IPEA-ABC, 2010 :36).

La cooperación técnica que Brasil ofrece se basa en su propia experiencia. El perfil socio-económico de Brasil se construyó principalmente sobre la transferencia de capacidades en agricultura, educación, salud y salud reproductiva. Este trabajo de las recientes décadas del país ha estado acompañado por la comunidad internacional. De las capacidades desarrolladas en estos sectores, la agricultura representa la cuarta parte del total de las acciones ejecutadas por Brasil en 2010. En este sector, por ejemplo, la AOD recibida por Brasil ha sido significativa para el salto cualitativo del país,

⁸⁰ Esto más que representar un elemento de contradicción entre el discurso y la práctica de la CID de Brasil es un aspecto más en que la falta de información completa y de la forma de contabilizar los recursos, como se ha destacado entre las dificultades de contar con información precisa en el tema.

representando el sector mayoritario con 34% en 2012 y el cual tuvo un aumento constante entre los años 2000 y 2010 con un fuerte aumento en 2007.

Gráfico 7: Evolución AOD Agricultura recibida por Brasil, 2000-2010

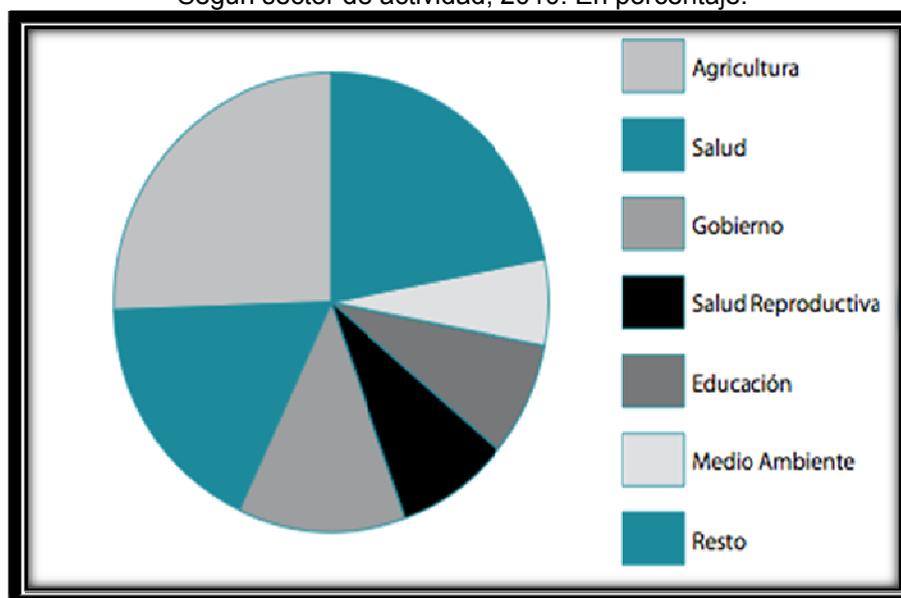


Fuente: OCDE/CAD 2012

Analizando los proyectos en la base de datos de la agencia, se concluye que los proyectos en agricultura se dividen en 126 concluidos y 72 proyectos en ejecución.⁸¹ Más específicamente, para la subregión de América del Sur se concluyeron 24 proyectos y 18 estaban en ejecución. En tanto para América Central y Caribe, éstos representaron 32 y 17, respectivamente (ABC, 2012). A modo de ejemplo, en el informe de la SEGIB (2011) se destacan proyectos como el Proyecto para el Estímulo de la Producción de Soja y Maíz en Cuba y el Proyecto Alternativas para la Producción de Biocombustibles en Costa Rica. En cuanto a programas regionales (en América Latina) se puede destacar el programa de Capacitación de Recursos Humanos y Validación de Variedades para Producción de Arroz de Tierras Altas en Belice (BRA/04/043-S127) y el de Cooperación Brasileira: Agricultura. Seguridad Alimentaria y Políticas Sociales (BRA/04/043-A509), ambos detallados en la base de datos de la agencia.

⁸¹ Base de datos de proyectos ABC. Ver en: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>

Gráfico 8: Perfil de capacidades de Brasil
Según sector de actividad, 2010. En porcentaje.



Fuente: Informe SEGIB Cooperación Sur-Sur, 2011

4.3. La práctica de Cooperación Sur-Sur brasileña en el contexto internacional

Históricamente las raíces coloniales comunes entre el continente africano y Brasil, particularmente la esclavitud en el marco del comercio colonial de la época, han sentado las bases de las relaciones entre ambos. Con la independencia de Brasil (1822) y las transformaciones en las relaciones de poder internacionales durante el S,XIX, las relaciones entre ambos pasaron a un segundo plano muy distante. Hasta mediados del S,XX las relaciones de Brasil con África se limitaban al comercio con Sudáfrica, el cual constituía hasta el 90% del comercio de Brasil con la región (Visentini, 2009). A continuación se revisará primero los antecedentes de la relación entre Brasil y África. Luego se explorarán los proyectos estructurales en la región, destacando los agrícolas.

4.3.1. Las relaciones entre Brasil y África

En las décadas más recientes, el cambio más significativo de las relaciones entre ambos comenzó a gestarse en la década de 1960. En el nuevo escenario post Segunda Guerra Mundial, la política exterior de Brasil

osciló entre el apoyo a la autodeterminación de los pueblos en el impulso independentista de la época y la alineación con la potencia imperial de Portugal durante la dictadura brasileña. La crisis del petróleo de 1973 y la necesidad de otros recursos naturales necesarios para el rápido crecimiento brasileño en ese momento, cuyo acceso podría verse amenazado por los cambios políticos, hizo que las autoridades brasileñas comenzaran un acercamiento con otros países africanos al mismo tiempo que apoyaba internacionalmente los procesos independentistas de éstos.

Un nuevo empuje paulatino en las relaciones bilaterales tuvo lugar tras el fin de la dictadura militar en Brasil (1985) y el nuevo escenario internacional post Guerra Fría. En 1989 se inician los esfuerzos brasileños para consolidar la comunidad PALOP, aunque durante la década de 1980, e incluso bien entrada la de 1990, comercialmente las principales relaciones de Brasil con el continente africano se centraban en el acceso al petróleo. MERCOSUR (1991) y las relaciones regionales concentraron la atención y acciones de Brasil a lo largo de la década de 1990. La política brasileña hacia África giraba principalmente en torno al grupo PALOP. Nigeria debido al petróleo y el refuerzo del vínculo con Sudáfrica posterior al fin del apartheid más específicamente.

Con el presidente Lula da Silva (2003-2010) se refuerza una política exterior brasileña de alcance internacional, siempre de fuerte carácter multilateral, que expande la participación y diversifica los intereses del país. El ex mandatario viajó 12 veces a África durante su presidencia, visitando 21 países, y durante ese mismo período Brasil recibió 47 visitas de reyes, presidentes y primer ministros de 27 países africanos. En estos momentos Brasil tiene 37 embajadas en África, comparado a las 17 en 2002. Asimismo, 17 embajadas han abierto en la capital brasileña, Brasilia (WB-IPEA, 2012 :ix y 3). Este estrechamiento de las relaciones político diplomáticas se ha materializado en esta extensa red de embajadas brasileñas en el continente que cumplen un papel clave en apoyar las actividades comerciales y financieras en el continente.

En este marco de acercamiento, se establecen el Foro Dialogo IBSA (2003) y posteriormente el BRIC (2009). Estos son instrumentos especialmente importantes para fortalecer las relaciones de Brasil, tanto con África, en particular, como con los países del Sur, en general. La política exterior hacia África es un reflejo de esta diplomacia Sur-Sur de alcance global de Brasil. Lula da Silva fue el presidente que visitó el continente africano más veces en toda la historia Brasil, expandiendo incluso las relaciones más allá de aquellos vínculos más tradicionales, como Nigeria y Sudáfrica, y los PALOP. Además de las relaciones bilaterales también se reforzó la institucionalización de instancias multilaterales, como las ya mencionadas entre otras, firmándose una serie de acuerdos de carácter bilateral y multilateral. La CSS se ubica como un instrumento más de esta política exterior de Brasil de rápido acercamiento con África, Brasil proclama similitudes históricas con África para apoyar el enfoque particular en la cooperación que le ha dado al continente, en especial a los PALOPs. Lula da Silva, en su discurso de toma de posesión en enero 2003, declaró que “Brasil reafirmará los lazos profundos que [...] le unen con todo el continente africano y [...] tendrá disposición para contribuir activamente para que [África] desarrolle sus enormes potencialidades” (Da Silva, 2003). Posteriormente en 2010 declaró que Brasil tiene una “deuda histórica” con África” (da Silva, 2011 :1).

Dilma Rousseff, actual presidente de Brasil, durante su primer año de mandato visitó África para participar en el Foro Trilateral IBSA en Sudáfrica en Octubre 2011, mandando así un fuerte mensaje de que la agenda de Rousseff continuará manteniendo al continente como prioridad. Para recalcar su compromiso, en abril del 2012, Rousseff creó un fondo especial para financiar proyectos de desarrollo con organizaciones multilaterales, como el BM. El fondo será manejado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, BNDES) en Brasil, y trabajará conjuntamente con organizaciones multilaterales y el Banco Africano de Desarrollo (AfDB) (Ortiz, 2012).

Además del apoyo del aparato diplomático, el BNDES ha financiado una parte importante de las iniciativas del sector privado brasileño en la región

(Babosa *et al.*, 2009), especialmente en sectores estratégicos como infraestructuras, minería y energía). De acuerdo al African Development Bank (2011) en 2009 las inversiones totales de Brasil en África fueron aproximadamente 6,4% (USD 10,000 millones) del total de las inversiones extranjeras directa del país.

En mayo del 2012, el banco privado brasileño BTG Pactual anunció que crearía un fondo de USD 1 mill millones para invertir en empresas abiertas a la idea de entrar en África, creando así el fondo más grande de capital privado extranjero en el continente. André Esteves, presidente del banco declaró que “África es una muy buena oportunidad de inversión para el sector empresarial brasileño, [Brasil] es bienvenido y [tiene] una identidad socio-cultural con África” (Góes. Mota & Saraiva, 2012). Los recursos del fondo se asignan en proyectos de logística, bioenergía y agricultura, sectores que Esteves considera propios del continente. Luciano Coutinho, presidente del BNDES, durante la misma presentación del fondo, agregó que el continente africano “está repleto de oportunidades” para las empresas brasileñas, asegurando que “no son inversiones sin retorno” (Saraiva, 2012).

El ex presidente Lula da Silva, presente durante la presentación del fondo, declaró que es un “momento que requiere ser audaces, para construir una nueva África,” Agregó que hoy en día “hay una riqueza de oportunidades para ser explotados por brasileños, otros sub africanos, y africanos...[y que] a África no se le puede ver como antes, como un simple proveedor de minerales y gas...tenemos que encontrar socios africanos. No queremos hegemonía; queremos alianzas estratégicas” (Ortiz, 2012).

Estas son manifestaciones de que Brasil, tanto su sector público como privado, está lejos de considerar África como un continente perdido. Más bien concibe la región como un lugar lleno de negocios potenciales y una rica fuente de recursos, África no solamente es estratégico políticamente para Brasil. El continente también ha servido para las grandes empresas brasileñas. De hecho, con el apoyo del gobierno, varias de las más grandes llevan muchos años haciendo negocios en diversos países africanos. Para dar algunos

ejemplos: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, Vale, y Petrobras, empresas concentradas en los rubros de la infraestructura, energía y la minería. Muchas de estas empresas tienen presencia en África desde mucho antes que el ex presidente Lula da Silva diera el empuje para crear lazos a través de la cooperación para el desarrollo en África. Las fuertes relaciones que se crearon durante su mandato con los gobiernos africanos, no sólo han ayudado para que éstas profundizaran sus negocios en el continente, sino también para abrir las puertas para que otras empresas entren en África y consideren nuevas inversiones, como lo demuestra la creación de este nuevo fondo por el BTG Pactual.

Brasil declara que su posición como proveedor de cooperación para el desarrollo a países menos desarrollados no tiene fines comerciales, que se establece una relación “sin fines de lucro, sin vínculos a los intereses comerciales” (IPEA-ABC, 2010 :32). En la práctica, las acciones de Brasil reflejan el doble propósito de perseguir los fines de una “cooperación solidaria” y los intereses nacionales. Esto queda bien reflejado en el trabajo de las empresas estatales de Brasil. Por ejemplo, Petrobras, la empresa petrolera nacional de Brasil, que también cotiza en la bolsa, tiene presencia en seis países en África: Benín, Nigeria, Gabón, Angola, Tanzania y Namibia.⁸² En 2011 la empresa se comprometió a invertir USD 3 mil millones hasta 2013, concentrados en los países de Angola y Nigeria (Lewis, 2011 :4). Más concretamente, en la presentación del fondo creado por BTG Pactual. Maria das Graças Foster, director ejecutivo de Petrobras, anunció que la producción en Nigeria ha llegado a 58,000 barriles de petróleo por día, y en Angola, llegan a 2,000 barriles diarios. También, se han encontrado importantes reservas en Ghana y Uganda (Ortiz, 2012). En este favorable panorama económico-comercial, sin embargo, analistas dicen que Petrobras está en África no para llevar petróleo de vuelta a Brasil, pero para expandir la empresa en otros mercados, igual que otras empresas brasileñas (Lewis, 2011 :3).

⁸² Toda la información sobre la presencia mundial de la compañía que se menciona en este apartado se puede examinar de manera interactiva en su sitio web: *Global Presence, Petrobras*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.petrobras.com/en/about-us/global-presence/global-presence.htm>

En Angola, Petrobras abrió operaciones en 1979. En el país la empresa tiene acuerdos de exploración y producción, con una participación en seis bloques marítimos, uno de los cuales está en producción y los otros cinco en fase de exploración. Hasta el año 2006, la empresa operó como un socio no operacional en dos bloques de petróleo. A partir de diciembre del 2006, Petrobras acordó los derechos de exploración y producción en cuatro bloques, la primera vez que Petrobras es operador en Angola. En 2009 Petrobras anunció el descubrimiento de un pozo a 200 kilómetros de Luanda, y también ha descubierto petróleo en otros bloques donde tiene una participación del 5%.

En 1998, Petrobras abrió operaciones en Nigeria. De acuerdo a la página web de la empresa, desde entonces sus operaciones de exploración y producción en el país han ido aumentando. Hoy en día, trabaja como no operador en dos bloques. Agbani y Akpo. En el primero, desarrolla el pozo junto con Chevron y otros socios. En el pozo llamado Akpo, está asociado con la empresa Total, entre otros, según informa la misma Petrobras.

En 2004, Petrobras se expandió a Tanzania al firmar un contrato con la petrolera nacional Tanzania Petroleum Development Corporation. Aquí, la empresa tiene una participación del 50% en dos bloques marítimos bajo exploración. Posteriormente, en 2011, la petrolera entró en Benín y Gabón. En Benín compró una participación del 50% en un acuerdo con Compagnie Béninoise des Hydrocarbures (CBH), subsidiaria de Lusitania Petroleum, de un bloque. En estos momentos CBH opera el pozo, pero Petrobras tiene derecho de hacerse cargo de las operaciones. Una vez que el potencial exploratorio del bloque ha sido confirmado, las dos empresas se han comprometido a perforar tres pozos en el bloque.

Como parte del plan estratégico de Petrobras para el año 2020, cuyo objetivo es el descubrimiento y apropiación de reservas en el extranjero, en 2011 la empresa en Gabón firmó un acuerdo para comprar una participación del 50% en dos bloques que pertenecen a la empresa Ophir Energy. Por el momento la empresa tiene la obligación de un programa de trabajo mínimo. Luego de esta etapa, evaluará si operará el bloque o no y pasar a la siguiente

fase de exploración, que incluye la perforación de pozos. En Namibia, en tanto. Petrobras tiene una participación del 30% de un bloque marítimo. Chariot & Gas Limited y BP tiene la parte restante. La empresa se ha comprometido a hacer los estudios geológicos y geofísicos de la zona y tiene el derecho a salir del acuerdo antes de perforar.

Profundizando en el tipo de ayuda o formas de crédito exterior del sector privado que BNDES entrega, Marcos Azambuja, vicepresidente de la organización privada CEBRI, comenta que los receptores de ayuda o tecnología luego favorecen compras del país donador. Al respecto BNDES declara que el banco no entrega préstamos a empresas o gobiernos extranjeros, pero a empresas brasileñas que buscan exportar, invertir en el extranjero o quieren entablar relaciones comerciales con empresas en otros países (Frayssinet, 2011). Al mismo tiempo, BNDES trabaja como el impulsor económico para que las empresas brasileñas accedan a nuevos mercados y promover el papel del país como un importante productor de biocombustibles (de Sousa, 2010 :2). En tanto, Oliver Stuenkel, del *Global Public Institute*, declara con respecto a los intereses comerciales de las empresas privadas brasileñas en África, que aún el país está disfrutando su luna de miel en el continente, pero que siempre existe el peligro que Brasil se vea como un nuevo poder colonial (The Economist, 2012).

Camargo Corrêa, uno de los *holdings* empresariales más grandes de Brasil, concentrado en la construcción y la infraestructura, tiene presencia en Mozambique y Angola. En Angola, donde abrió una oficina en 2006 y ha ganado varios proyectos como contratista (WB-IPEA, 2012 :83), está construyendo una planta de cemento en Palanca, en la provincia Do Bie, de acuerdo al informe anual de la empresa del año 2011. Además, la división de construcción de la empresa está involucrada en la reconstrucción de la carretera entre Lubango y Benguela y la reconstrucción de una línea de electricidad de 200 kilómetros uniendo las ciudades de Uige y Maquela do Zombo, de acuerdo a su página web. La misma fuente relata que la empresa construyó la mina de carbón Maotize, en Mozambique, una de las reservas

mundiales más grandes de ese mineral.⁸³ La empresa, a través de Cimpor (Cimentos de Portugal), de la cual es dueña del 94,1%, tiene presencia en las ciudades de Matola, Dondo y Nacala, en Mozambique, con una fábrica de producción de cemento; tres plantas de cemento; y cuatro plantas de concreto.⁸⁴ En Sudáfrica, está presente en las ciudades de Newcastle, Durban y Simuma, donde tiene una fábrica de cemento, una planta de cemento y otra de basuras, seis plantas de concreto y tres canteras.

Odebrecht, enfocada en la ingeniería y la construcción, opera en Angola, donde tiene una presencia de más de 26 años. Libia. Liberia. Mozambique y Ghana. También ha sido contratada para proyectos en Congo, Botswana. Sudáfrica y Gabón. En 2009, negocios en África generaron USD 2,4 mil millones en ingresos, el 10% de las ganancias de la empresa. En muchos de los proyectos, Odebrecht ha ganado la confianza de la población y los gobiernos locales, al emplear personal local para realizar los trabajos. En 2007, la empresa fue contratada para rehabilitar el sistema de trenes en Liberia y contrató 3,000 habitantes locales para trabajar en las labores. Una ventaja para la empresa es que el costo de estos empleados es bajo. Pedro Paulo Tosca, director del proyecto declaró que la empresa piensa que Odebrecht tiene una obligación a ayudar la economía local, que a su vez ayuda a la empresa (Lewis, 2011 :2). Odebrecht llegó a Angola en 1984, al ser contratada para construir la planta hidroeléctrica Capanda. La empresa también invierte en diamantes, biocombustibles y bienes raíces. En 2008, inversiones en desarrollos habitacionales y comerciales llegaron a USD 606 millones (Barka, 2011 :6).

Vale, una de las empresas mineras más grandes del mundo, tiene planes de invertir USD 7,7 mil millones en África durante los próximos años en proyectos ya aprobados en minas de cobre, carbón, hierro y níquel. La empresa tiene presencia, desde 2004, en nueve países de la región: Guinea,

⁸³ La información corporativa. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.construtoracamargocorrea.com.br/en-US/UnidadesDeNegocio/internacional/Pages/default.aspx>

⁸⁴ La información corporativa más detallada en este tema se puede acceder en: http://www.cimpor.pt/artigo.aspx?lang=pt&id_object=289&name=MOCAMBIQUE

Liberia, Gabón, la República Democrática de Congo, Angola, Zambia, Malawi, Mozambique y Sudáfrica (Ortiz, 2012).⁸⁵ Murilo Ferreira, director ejecutivo de Vale, declaró en la presentación del fondo de BTG Pactual, que los planes de la empresa en África se basan en una “visión de largo plazo, que quieren lograr hacer las cosas de manera sustentable en términos del medio ambiente y ser socialmente responsable.” Enfatizó que se precisa aumentar el diálogo con la sociedad local, porque “no quieren parecer imperialistas” (Ortiz, 2012). Desde agosto 2011 produce carbón en la mina Moatize, que se espera produzca 11 millones de toneladas anuales, en Mozambique, donde el 90% de los trabajadores son locales, entre empleados y contratistas. Hasta marzo 2011. USD 1,7 mil millones se habían invertido en el proyecto. En diciembre de ese mismo año Vale firmó un contrato con el gobierno de Malawi para construir un corredor ferroviario para transportar el carbón producido en Mozambique (Vale, 2011). En 2011, Vale estaba desarrollando un mina de cobre en Zambia, que se espera que entre en operación en 2013, e implementando un proyecto de mineral de hierro en Guinea, que se espera produzca 15 millones de toneladas durante la primera fase del proyecto (empezando en 2012), requiriendo una inversión de USD 861 millones en 2011.

En febrero del 2011, el director ejecutivo de Vale, Roger Agnelli, junto con el presidente Lula da Silva, lanzaron un proyecto para la reconstrucción de un sistema ferroviario de pasajeros y de carga en Guinea (Vale, 2011). Para la empresa, invertir en África es estratégicamente importante, ya que permite la integración de varios de sus proyectos, África se ubica entre Asia y Brasil, con lo cual los buques transportan el mineral de hierro desde Brasil a China, y vuelven a Brasil con carbón de Mozambique, “así matando dos pájaros de un tiro”: abastecer los fabricantes de acero brasileños que importan carbón para poder producir, bajando los gastos de transporte, ya que los buques no volverían sin carga (Vale, 2011). En la República Democrática de Congo, Vale, que tiene presencia allí desde 2007, busca desarrollar operaciones de cobre y cobalto, a través de un *joint venture* con la empresa African Rainbow

⁸⁵También lo especifica la propia empresa en los documentos de su web: Vale Newsroom (2013), Vale: Eyes USD\$7.7 billion in planned investments in Africa, 6 de febrero, 2014. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://saladeimprensa.vale.com/en/noticias/interna.asp?id=22152>

Minerals.⁸⁶ En Gabón, la empresa se encuentra realizando investigaciones y exploraciones minerales, específicamente de manganeso y ferroaleaciones. En Liberia está desarrollando, financiando y operando un nuevo sistema ferroviario y un puerto, que le servirá como ruta de transporte del mineral de hierro extraído de Guinea, Vale está presente en Sudáfrica desde 2004, donde está realizando actividades de investigación y exploración de minerales. Funciona en el país vía una participación del 50% del *joint venture* Teal Minerals, que se especializa en la exploración del cobre en África.⁸⁷ Andrade Gutierrez, también una empresa de ingeniería y construcción, funciona en África vía Zagope en Portugal. Tiene presencia en Angola. Argelia. Camerún. Congo, Guinea Ecuatorial. Mali. Mauritania, y Mozambique a través de proyectos concesionados de infraestructura para carreteras, aeropuertos, represas, puertos, viaductos, para nombrar algunos.

La producción de biocombustibles es uno de los principales sectores en el cual confluyen las experiencia brasileñas y muchos de estos actores, tanto públicos como privados. Brasil considera que los biocombustibles son la fuente renovable de energía que puede llevar los mayores beneficios tanto para los países en desarrollo como los desarrollados, ya que conllevan ventajas económicas, sociales y ambientales.⁸⁸ El gobierno estima que más de 100 países son potenciales productores de biocombustibles, la mayoría de estos países en desarrollo, específicamente los que se encuentran en las zonas tropicales. Considera, además, que el desarrollo de este sector para estos países podría reducir la dependencia externa de ellos y generar ingresos para sus pueblos, lo que contribuiría hacia la seguridad alimentaria (MRE, 2011).

Brasil ha producido etanol de la caña de azúcar desde los 1970s con el programa ProAlcohol, programa del gobierno federal para estimular el uso de

⁸⁶ Información corporativa sobre Vale in the world. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.vale.com/en/aboutvale/across-world/pages/default.aspx>

⁸⁷ Información corporativa sobre Vale in the world. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.vale.com/en/aboutvale/across-world/pages/default.aspx>

⁸⁸ El tema es controvertido y no hay unanimidad respecto a estos beneficios. Por ejemplo, la necesidad de materias primas para biocombustibles es una de las causas que impulsan el precio de los alimentos al alza, como se ha constatado particularmente en los períodos de las crisis alimentarias de 2008 y 2011.

etanol como combustible (Petrobras, 2012). Nuevas políticas públicas y el apoyo de Embrapa para modificar genéticamente las plantas originales de azúcar cambiaron la industria para fortalecer la producción de biocombustibles a los niveles de hoy (WB-IPEA, 2012 :70). La producción de caña de azúcar y soya se encuentran en el corazón de la industria de biocombustibles brasileña, etanol y biodiesel respectivamente. La FAO (*Food and Agriculture Organization* de Naciones Unidas) evaluó que en la campaña 2011/12 el 51,5% de la caña producida en Brasil sería destinada a la producción de etanol (FAO, 2011 :60). De acuerdo al mismo organismo, las condiciones geológicas y climáticas en el país han ayudado que Brasil se convierta en el mayor productor de caña de azúcar del mundo (WB-IPEA, 2012 :70). De acuerdo a la FAO, en 2010 Brasil se posicionó como el segundo mayor productor de soya en el mundo.⁸⁹ La FAO también estimó que durante el período, 2011/12, “la demanda de biocombustible representaría no menos de dos terceras partes del aumento previsto en el consumo” de aceites y grasas, (soya) en Brasil, y que también aumentarían aún más las exportaciones de biodiesel (FAO, 2011 :51).

En 2008, Brasil produjo 28 mil millones de litros de etanol, 5 mil millones de éstos fueron exportados. Nigeria y Ghana importaron de Brasil, ese mismo año, 97,8 millones y 19,7 millones, respectivamente, Brasil en 2006 se declaró auto suficiente en petróleo después de invertir en él y en la producción de biocombustibles. Hasta entonces, Brasil dependía en un 80% en la importación de petróleo (WB-IPEA, 2012 :70). De 2007 a 2011 Brasil se ha mantenido como el segundo mayor productor de etanol, después de Estados Unidos.⁹⁰ De acuerdo a la EIA (Administración de Información de Energía de los Estados Unidos), en 2010 Brasil produjo 527,3 mil barriles de biocombustibles por día (42% de la producción mundial), comparado con 887,3 mil barriles por día de Estados Unidos (46% de la producción mundial). Brasil busca posicionarse como el mayor productor y exportador de energía renovable en el mundo (Barka, 2011 :3).

⁸⁹ Base de datos de la FAO disponible en: <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

⁹⁰ Información resumida en web de Renewable Fuels Association, World Fuel Ethanol Production. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://ethanolrfa.org/pages/World-Fuel-Ethanol-Production>

De acuerdo a algunos analistas, la posición de Brasil con respecto a la producción del producto se ha visto como uno de los factores comerciales claves detrás del foco agrícola que le ha dado a África a través del comercio, la cooperación, la tecnología, y la transferencia de conocimiento (Barka, 2011 :3). Críticos también destacan que la importancia que se le ha dado a la producción de materia para los biocombustibles, en términos de la tierra requerida, compite con la de la tierra necesaria para producir productos comestibles (WB-IPEA, 2012 :70-71), aunque Brasil insiste que son compatibles.

Dentro del programa de cooperación para el desarrollo brasileño, el país busca difundir su experiencia en la agro-energía, buscando fomentar la producción y el uso de biocombustibles en otros países. Una región clave en que se ha enfocado la iniciativa ha sido África, para mostrar como se puede armonizar la producción de biocombustibles con la de alimentos (IPEA-ABC, 2010) :47). Brasil estima que la producción de etanol y biodiesel pueden ser herramientas de transformación económica y social, generando empleos e ingresos, además de combatir el calentamiento del medio ambiente. Durante el período 2003-2010 y hasta septiembre del 2011, el gobierno brasileño firmó ocho acuerdos en el sector de energía con países africanos (MRE, 2011).

Embrapa abrió una oficina en Ghana en 2006 para compartir conocimiento científico y tecnológico en el continente y contribuir al desarrollo sustentable, la seguridad alimentaria y luchar contra la pobreza en la región. De acuerdo a un análisis sobre los intereses económicos brasileños en África del African Development Bank Group, otro de los propósitos por el cual Embrapa se estableció en Ghana fue específicamente para ayudar al país a desarrollar su industria de etanol. De acuerdo al informe de la agencia sobre los proyectos de cooperación técnica en África (ABC, 2010 :171), publicado en 2010, Brasil, a través de Embrapa, estaba en negociaciones en el gobierno de Ghana para capacitar y transferir conocimiento en tecnología de biocombustibles, regulación y sistemas agrícolas para producir energía a través de cultivos de caña de azúcar.

El documento del African Development Bank Group informa que en 2010 (Barka, 2010 :3), Brasil invirtió USD 300 millones para la plantación de caña de azúcar cerca de la ciudad de Salaga, Ghana. Se espera que la planta produzca más de 100,000 metros cúbicos de etanol y que el etanol se convierta en la cuarta exportación más importante del país, después del cacao, el oro y la madera.

Un documento de Embrapa confirma que está trabajando en cuatro países en proyectos de biocombustibles: Kenya, Congo, Ghana y Senegal (Embrapa, n/d :3). Específicamente en Kenya, Embrapa está trabajando para desarrollar variedades de maíz y sorgo dulce para la producción de etanol.⁹¹ En Senegal, Brasil piensa que la agricultura para la producción de energía es esencial para promover cambio en la agroindustria del país, ya que le dará la posibilidad de producir sustitutos al petróleo. Con esto en mente, el gobierno brasileño, con el apoyo de Embrapa, está entrenando personal senegalés en el sector y apoyando la implementación del programa nacional de biocombustibles en Senegal. Actividades en el sector contemplan la zonificación climática, la producción de aceites vegetales así como el procesamiento de caña de azúcar y aceites vegetales para producir biocombustibles (ABC, 2010 :137).

En 2010, en Zambia, el gobierno brasileño negoció para implementar un proyecto para producir biocombustibles dentro del esquema de un programa de producción nacional, con el apoyo de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCAR) y la Universidad Católica de Petrópolis (UCP), para entrenar a personal y compartir las experiencias exitosas brasileñas en la estructuración de cadenas de producción y la creación de políticas públicas para producir, distribuir y usar biocombustibles obtenidos de biomásas renovables, residuos urbanos y agrícolas y otras fuentes no fósiles (ABC., 2010 :158).

En 2007, Brasil y la UMEOA habían firmado un acuerdo de entendimiento que preveía hacer un estudio de viabilidad para la producción y

⁹¹ Mayor información en MKTPlace: A partnership to enhance agricultural innovation and development. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.africa-brazil.org/projects/active>

el uso de biocombustibles en los países de la organización (Portugal Digital, 17 febrero 2011). Un año después, el BNDES, durante un seminario llamado *Invirtiendo en África: Oportunidades. Desafíos e Instrumentos para el desarrollo Económico*, se comprometió a invertir BRL 6,5 millones (USD 3,2 millones) para un estudio técnico de evaluación de la viabilidad de la producción de biocombustibles en los países miembros de la UEMOA (Folha de S.Paulo, 2012). El presidente de BNDES, Luciano Coutinho, comentó al respecto que África está “repleto de oportunidades” para las empresas brasileñas y que “no son inversiones sin retorno”, además “que a los proyectos en el continente africano les falta capital de trabajo para un desarrollo eficiente,” (Folha de S.Paulo, 2012).

En febrero del 2011, el BNDES, junto con el ministro de relaciones exteriores de Brasil, Antonio Aguiar Patriota, firmaron un acuerdo de cooperación para realizar un estudio sobre la bioenergía en países en desarrollo. Específicamente, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UMEOA), en que participan Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo, realizará el primero de los estudios que determinará los lugares más indicados y las mejores condiciones de sustentabilidad para el desarrollo de proyectos de bioenergía.

En julio del 2012, se anunció que el gobierno de Brasil, más la Universidad Federal de Rio de Janeiro, y universidades en Mozambique y Angola, más entidades gubernamentales, firmaron un acuerdo para crear cursos dirigidos a los PALOPs para el intercambio de conocimiento sobre la producción de biocombustibles. Sobre la iniciativa, Eduardo Falabella, miembro del Comité Científico del Centro Internacional para la Ciencia y la Alta Tecnología de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ve un futuro “bastante brillante para la idea de combustibles de segunda generación en África, contando con la ayuda de países más desarrolladas en el sector como Brasil” (Portugal Digital, 27 de julio 2012).

El papel del sector privado en la producción de etanol no está excepto de problemas. Han surgido críticas sobre este tipo de proyectos, ya que las

plantaciones usan mucha tierra y agua, recursos que las poblaciones locales necesitan para producir alimentos y recursos básicos. La FAO, advirtió al respecto, que la posesión privada y extranjera de tierras cultivables africanas estaba amenazando el acceso a agua, comida y otros recursos naturales (Redvers, 2009).

Petrobras, la empresa brasileña estatal de petróleo ya mencionada y que es la quinta empresa de energía más grande que cotiza en el mercado (PFC Energy 50 2013), compró en 2010 el 46% de la empresa Guarani, la tercera procesadora de caña de azúcar en Brasil, del grupo francés Tereos, que también tiene una planta en Mozambique (Petrobras-Ethanol, n/d). Sin embargo, las entidades gubernamentales brasileñas no son las únicas involucradas en el fomento de la producción biocombustibles. Empresas privadas brasileñas también están encontrando los beneficios de este sector relativamente nuevo de energía renovable. Durante el período 2003-2010, en Ghana y en Angola la empresa privada brasileña Odebrecht, especializada en ingeniería y construcción, firmó acuerdos para construir nuevas plantas de etanol (ABC, 2011).

En 2009, BIOCUM (*Companhia de Bioenergia de Angola*), un *joint venture* entre Odebrecht, la estatal de Angola Sonangol y la también angolana Damer, invirtió USD 220 millones para usar la caña de azúcar para producir azúcar, etanol y electricidad. Se designaron 30,000 hectáreas, en la provincia de Malanje, para la producción de la caña para el proyecto. Este sería el primer proyecto de biocombustibles en Angola, además la primera vez en 30 años que se produce caña de azúcar en el país. El proyecto planeaba producir 280,000 toneladas de azúcar, más 30,000 metros cúbicos de etanol de los residuos de la caña. Los residuos fibrosos de la caña, además de las hojas y el calor residual del procesamiento del azúcar se dedicarían a la producción de electricidad para uso local, 217 MW por año (Redvers, 2009). De acuerdo a un estudio, el proyecto ya está produciendo 565 MW de energía, Odebrecht, con fondos de BNDES, construyó la planta (WB-IPEA, 2012 :71).

4.3.2. La Cooperación Sur-Sur brasileña en agricultura y soberanía alimentaria con África

Debido a la importancia del sector de la agricultura en el desarrollo, éste es para Brasil la insignia de su CSS, particularmente la dirigida a África, alcanzando casi un 22% del total de proyectos de Cooperación Técnica. Este es uno de los sectores claves en los cuales se ha está desarrollando el enfoque estructural de las autoridades brasileñas con proyectos de más largo plazo (tres a cuatro años). Como nuevo proveedor emergente en el sistema de CID, Brasil está ofreciendo un nuevo modelo de cooperación, que los mismos países en desarrollo quieren, a partir de su propia experiencia, orientado al largo plazo y basado en la capacitación del capital humano. En particular, los países en África están deseosos de beneficiarse de las historias de éxito que un país como Brasil puede ofrecer, especialmente en los temas de la agricultura, la seguridad alimentaria y la disminución de la pobreza. La experiencia, el conocimiento y la tecnología desarrollada por Brasil en estos temas parecen ser adaptadas con facilidad a los países en África, por las similitudes geofísicas del suelo y clima entre el continente y Brasil (WB-IPEA, 2012 :3).

Brasil, desde los comienzos de la presidencia de Lula da Silva en 2003, tomó como su primera prioridad la seguridad alimentaria y la erradicación del hambre. En su toma de posesión, el ex mandatario declaró que convocaría a su pueblo “[...] para una movilización cívica, para una cruzada nacional contra el hambre”, y que Brasil iba a “acabar con el hambre en [el] país [transformando] el fin del hambre en una gran causa nacional” (Da Silva, 2003). Su gobierno asumió una serie de iniciativas para reducir el número de pobres en Brasil. En 2009, estos programas lograron sacar a 20,4 millones de personas de la pobreza y reducir la desnutrición infantil por un 62%, a través de la construcción de redes sociales apoyadas por políticas públicas que estimularon la agricultura familiar (Da Silva, 2009). Da Silva había proclamado en el primer día de su mandato que Brasil iba a “garantizar el acceso a la tierra para quien quiera trabajar, no solamente por una cuestión de justicia social, sino para que los campos de Brasil produzcan más y traigan más alimentos a las mesas de todos, traigan trigo, traigan soya, traigan harina, traigan frutos,

traigan [...] frijoles con arroz” (Da Silva, 2003), Brasil se comprometió no solamente en estos temas dentro de sus propias fronteras, sino también mundialmente, tomando como ejemplo sus propias experiencias y programas para adaptarlos a otros países como parte de su programa de cooperación para el desarrollo, en particular en los países africanos donde dice tener un compromiso de largo plazo a través de la cooperación técnica para “sembrar las semillas de la habilidad para el desarrollo independiente” (ABC, 2010 :5).

Además de los lazos históricos y culturales con África destacados anteriormente, existen elementos de geología y geografía en común, que tienen características comparables en términos de latitudes, condiciones climáticas, terreno y vegetación. Por estas razones, se argumenta entonces, la exportación de sus programas y el compartir de conocimiento para la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza se hace más fácilmente hacia los países africanos. Las costas atlánticas de Brasil y África comparten composiciones de suelo, viento, mareas y patrones de lluvia. Petrobras, la empresa nacional de petróleo, para dar un ejemplo, encontró el mismo tipo de petróleo en Bacia de Campos, en Rio de Janeiro, y Obgia, en el estado de Bayelsa en Nigeria (WB-IPEA, 2012 :39). En África, Brasil implementa proyectos estructurales, de largo plazo, que son hechos a la medida, tomando en cuenta la bioma y las condiciones económicas de los países en cuestión.

Analistas hablan que estas declaraciones son exageraciones y es retórica política, que existen más diferencias que similitudes, en términos económicos, sociológicos, antropológicos y políticos, y que se necesita una mirada profunda de estos temas para asegurar que Brasil entre a África con programas sabiendo los requerimientos de los países para que se pueda de verdad replicar los éxitos en los diferentes contextos, para realmente lograr un desarrollo agrícola inclusivo y sustentable en el continente africano (Cabral. Shankland, 2012 :24). Críticos también dicen que la transposición o adaptación de los programas brasileños a África, por la diversidad entre los países en el continente, requiere un cambio del punto de vista del desarrollo como algo meramente tecnócrata, a una perspectiva que ve el desarrollo como un

proceso no-lineal, que necesita una participación de compromiso absoluto con la cultura local, sus instituciones y procesos (Cabral, 2012).

A pesar de estas críticas, Brasil lleva muchos años tomando un papel protagónico en África como proveedor de cooperación técnica en Programas de CSS y CTR en el sector agrícola, en particular, para apoyar a los países africanos en su lucha contra la pobreza y hacia la seguridad alimentaria. Casi el 60% de los recursos designados a la cooperación técnica fueron hacia países africanos en 2010 (WB-IPEA, 2012 :x). Para Brasil, la alianza entre ella y los países en África busca “desarrollar un ambiente de cooperación, basado en el diálogo y en el respaldo de estrategias nacionales y desarrollo regional, [Además] al identificar acciones y proyectos de interés entre los participantes se [podrá] avanzar en un plan conjunto de cooperación para mejor promocionar y fortalecer la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, y obtener mejores resultados en la lucha contra el hambre, con la preservación del medio ambiente.”⁹² Aún así, críticos insisten que el apoyo de los gobiernos de los países en África es crucial para que Brasil se transforme en un jugador importante en la arena global. Entonces, al entablar relaciones en África, Brasil espera “impulsar su imagen de buen país emergente, como uno que se preocupa de los más pobres” (de Soussa, 2008 :3).

De hecho, entre 2003 y 2010, el 21,86% de los proyectos de Brasil de cooperación técnica fueron dedicados a la agricultura, el sector con mayor concentración, seguido por el de salud con 16,28% (RFB, 2011 :1). Brasil mantiene programas de cooperación técnica en 38 países Africanos, 22 de los cuales pertenecen al grupo de LDCs. El presupuesto para África durante los próximos tres años a partir del 2010 excede USD 65 millones (ABC, 2010 :7),⁹³ y en 2010, Brasil invirtió más de USD 22 millones en proyectos de cooperación (RFB, 2011 :5). Otros proyectos incluyen administración pública, el medio

⁹² Presentación del MRE de Brasil, en el contexto del Diálogo Brasil-África sobre a segurança alimentar, combare a fome e desenvolvimento rural. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/en-us/Main.xml>

⁹³ En 2010 la ABC y el MRE publicaron un estudio en conjunto, que hasta el momento es el que mejor documenta los proyectos que ha desarrollado, que va a desarrollar y que está negociando en 29 países en África, más Timor del Este en Asia: IPEA-ABC (2010), Brazilian Technical Cooperation in Africa, Brazilian Cooperation Agency, Ministry of External Relations, 2010.

ambiente, artesanía, deportes, cooperativas, técnicas empresariales, turismo, sistemas básicos sanitarios y el desarrollo urbano, entre muchos otros (ABC, 2010 :7). Antes de entrar en los proyectos de agricultura, cabe destacar también el sector de salud, dentro del cual resalta la cooperación con África en proyectos destacados de VIH/SIDA,⁹⁴ como en Mozambique por ejemplo,⁹⁵ o el control de otras enfermedades como malaria, anemia falciforme o tuberculosis, pero especialmente también la capacitación de personal sanitario y el desarrollo de políticas públicas en el sector.

Los proyectos en que Brasil está involucrado en el sector agrícola como parte de su programa de transferencia de conocimiento tecnológico dentro de la CID se esparcen por una gama muy amplia. Los proyectos incluyen temas como la ganadería, la piscicultura, la horticultura, irrigación y la gestión de recursos del agua, la producción de productos comestibles como la mandioca, cacao, anacardo, arroz y aceite de palma. Todos éstos basados en la idea del desarrollo rural, enfocado hacia los agricultores pequeños para la generación de ingresos para así ayudar en la erradicación de la pobreza y llegar a la seguridad alimentaria (ABC, 2010).

Siguiendo la misma línea de la creación de empleos y la generación de ingresos, otras iniciativas similares reflejan que Brasil también ha invertido en proyectos relacionados con la artesanía de los países en África. Por ejemplo, aprovechando la producción de piedras preciosas y semi preciosas, Brasil, particularmente la asociación brasileña de gemas y joyas (ABRAGEM), en Algeria está colaborando con la transferencia de conocimiento para la implementación de una escuela piloto y una cooperativa para producir joyas en Tamanrasset, en el sur del país, donde la artesanía es una importante actividad económica de la población (ABC, 2010 :25). Los proyectos culturales de este tipo tienen como objetivo mantener la herencia cultural de los países en que se

⁹⁴ Brasil ha implementado, está implementando o está negociando proyectos relacionados con el VIH/SIDA en nueve países africanos: Botswana, Burkina Faso, Congo, Kenia, Liberia, Mozambique, Sierra León, Tanzania y Zambia.

⁹⁵ En Mozambique se está trabajando en la capacitación para la producción nacional de antivirales, al crear una empresa para la producción de los ARVs, la primera de su tipo en África, bajo la responsabilidad de la Fundación Oswaldo Cruz (Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ), el instituto nacional brasileño de investigación sobre la salud, dedicado a fomentar la salud y el desarrollo social. Para mayor información ver: IPEA-ABC, 2010 :96 y 104

están implementando. En general, el 55% de la cooperación está dirigida hacia los PALOPs. Aunque Brasil ya ha implementado proyectos con socios fuera de esa esfera, como Senegal. Tanzania. Namibia. Liberia y Botswana, entre otros, sigue negociando para ampliar los proyectos en otros países (ABC, 2010 :8).

La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (*Empresa Brasileiro de Pesquisa Agropecuária*. Embrapa), en 2006, impulsada por las iniciativas de la agencia de cooperación en su trabajo de cooperación técnica en el área de la agricultura, envió personal de investigación a África para ver las necesidades en el continente y participar en seminarios, debates y reuniones para comenzar a trabajar en proyectos. Ese mismo año abrió su primera oficina en Ghana para compartir conocimiento científico y tecnológico, además de las experiencias propias de Brasil en el campo, en África, enfocándose específicamente en la agricultura tropical, para contribuir al desarrollo sustentable, la seguridad alimentaria y luchar contra la pobreza en la región (Embrapa, 2009).

Desde entonces, orientados por la agencia brasileña, se empezaron a desarrollar proyectos de capacitación y formación de corto plazo y proyectos estructurales de tres a cuatro años (Biehler, 2011 :49). Embrapa busca beneficiar tanto productores y productoras pequeños como el agronegocio en África, que a su vez crearía oportunidades para el agronegocio brasileño (Embrapa, 2009 :40).

Embrapa, creada en 1973 como parte del Ministerio de Agricultura de Brasil, tiene como objetivo desarrollar tecnología, conocimiento e información técnico científico enfocada en la agricultura y la ganadería brasileña. Su misión es “proveer soluciones a través de la investigación, el desarrollo y la innovación para la sustentabilidad de la agricultura en beneficio de la sociedad brasileña”.⁹⁶ A lo largo de su historia, Embrapa ha contribuido a cambiar la historia agropecuaria de Brasil, a través de la generación de miles de tecnologías nuevas para el beneficio de la agricultura, la reducción de costos y

⁹⁶ Información corporativa disponible en el sitio oficial Embrapa. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.embrapa.br/>

ha ayudado al aumento del abastecimiento alimenticio del país, además de reducir la dependencia externa de Brasil en cuanto a tecnologías, insumos y materiales genéticos. En la actualidad, cuenta con 42 centros de investigación, presentes en todos los estados de Brasil. En 2012 se le asignó un presupuesto de BRL 2,1 mil millones.⁹⁷

Para profundizar su trabajo internacional. Embrapa recientemente cambió sus leyes internas flexibilizando sus funciones en el extranjero, puntualmente en África (Machado, 2011). En términos de la cooperación internacional. Embrapa ha firmado 78 acuerdos bilaterales con 56 países y 89 instituciones extranjeras principalmente en la investigación agrícola, involucrando más que nada investigaciones compartidas y transferencia de tecnología. Embrapa tiene alianzas con laboratorios en Estados Unidos y Europa (Francia, Alemania y Reino Unido) para el desarrollo de investigaciones en tecnologías punta.⁹⁸ La empresa estatal comenzó su participación concreta en África con dos proyectos: Desarrollar dos haciendas experimentales, la primera en Mali (Proyecto Cotton-4) para testear la adaptabilidad a las condiciones locales de diferentes variedades de algodón y la otra en Senegal (Proyecto para el desarrollo del cultivo de arroz) para hacer lo mismo con el arroz. También se capacitó personal de investigación y se transfirió tecnología para la producción local de las semillas. Las haciendas también han recibido investigadores e investigadoras de otros países de África, como Burkina Faso, Chad, Benín, Mauritania y Guinea Bissau (Biehler, 2011 :49).

Hoy en día, Mozambique es el país en el cual Embrapa tiene la mayor cantidad de proyectos. Se destacan la Plataforma de Innovación Agropecuaria, desarrollada con Estados Unidos. Inaugurada en 2010, es la primera iniciativa enfocada para estimular la investigación en África. Busca intereses en común entre los países así como fomentar la investigación. El presupuesto inicial fue de USD 1 mil millones y ya en 2011 se habían aprobado ocho proyectos con un presupuesto de USD 100,000 cada uno (Biehler, 2011 :50).

⁹⁷ Información corporativa disponible en el sitio oficial Embrapa. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.embrapa.br/>

⁹⁸ Información corporativa disponible en el sitio oficial Embrapa. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.embrapa.br/>

4.3.3. Proyectos estructurales agrícolas en África y exportación del Programa de Adquisición de Alimentos a África

Aparte de la exportación reciente del Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos. PAA*), llamado PAA África, con diez países africanos, que comenzó en 2012, y del cual se entrará en más detalle posteriormente, Brasil ha lanzado tres grandes proyectos estructurales en África: uno llamado Proyecto Cotton-4, otro para el desarrollo del cultivo de arroz, mencionados anteriormente y que serán descritos brevemente a continuación junto al proyecto Pro-Savannah.

4.3.3.1. Proyecto Cotton-4

Creado en 2008, éste es un proyecto de CSS de asistencia tecnológica, que involucra el ministerio de relaciones exteriores de Brasil, la agencia y Embrapa, con el apoyo logístico y operacional del PNUD, respaldando la iniciativa de la OMC llamada Iniciativa Algodón (*Cotton Initiative*) (OECD-WTO, 2011), que busca impulsar el desarrollo de la industria del algodón en los cuatro países en África conocidos por su producción del cultivo: Benín, Burkina Faso, Chad y Mali. El objetivo es transferir tecnología brasileña para promover el aumento de la cadena de productividad de algodón en estos cuatro países, mejorar los ingresos de productores/as y favorecer la expansión de ofertas de trabajo. Asimismo, el programa busca que los mayores ingresos generados a través de la producción del algodón, junto con la productividad más alta adquirida de la rotación de cultivos y algodón, contribuirán a la mitigación de la inseguridad alimentaria al cubrir la alimentación básica de las poblaciones locales sembrando otros cultivos que contribuyen al fortalecimiento de las economías locales (ABC, 2010 :171).

La transferencia tecnológica brasileña se basa en las similitudes del suelo y las condiciones climáticas entre los cuatro países y Brasil. Específicamente, la tecnología brasileña en que se basa el proyecto son nueve variedades de semillas de algodón desarrolladas por Embrapa, que también está a cargo de las actividades técnicas y la implementación del proyecto, durante los próximos 20 años, además de rehabilitar una estación agrícola en

Mali, donde se probaron y adaptaron las semillas en su inicio; implementar una unidad de evaluación y demostración y vitrinas tecnológicas en los países, como herramientas para apoyar la investigación de adaptación de las semillas. El proyecto también incluye la capacitación y práctica en terreno para validar la transferencia de conocimiento, además de la elaboración de manuales de buenas prácticas en la producción del algodón pensado para transferir el conocimiento a pequeños y pequeñas agricultores (OECD-WTO, 2011). El esquema del proyecto para Brasil también estuvo relacionado con que los gobiernos locales pudieran adquirir las nuevas tecnologías que se ofrecerían, entrenar al personal necesario para cumplir con los objetivos de la iniciativa y el desarrollo de políticas específicas para asegurar que los objetivos se realizaran (ABC, 2010 :171).

Entre las dificultades, de acuerdo al documento de la OCDE-OMC (2011) sobre Cotton-4, el proyecto se encontró con la falta de sistemas de comunicación en los cuatro países, dificultando la integración de las instituciones involucradas y la implementación de actividades que dependían de simultáneos ciclos agrícolas. La OMC también encontró una alta rotación de empleados de las instituciones involucradas, impidiendo la continuidad y la reproducción de la transferencia de conocimiento; que la tecnología disponible a nivel local era limitada y con costos altos, y por ende inalcanzable para técnicos y agricultores locales. Además, se encontró un nivel de mala administración de los cultivos, específicamente el mal uso de químicos, la falta de muestras de tierra para ser analizadas, el mal uso de técnicas agrícolas que resultó en la erosión de la tierra, y la pérdida del potencial de la tierra y el uso de semillas de mala calidad. A pesar de estas dificultades, a falta de contar con estudios longitudinales porque no se han cumplido los plazos necesarios para ese tipo de análisis, las primeras evaluaciones muestran que tres de las variedades de semillas desarrolladas por Empraba para el proyecto rindieron tres veces el promedio de las cosechas de Mali. Los resultados generan un aumento del 10% en la cosecha de 2010, aunque para masificar esta experiencia para poder producir a gran escala faltan más años de estudios.

La OMC considera el proyecto como uno de los más importantes dentro del portafolio de CSS de Brasil, cambiando positivamente su imagen en este ámbito. Al involucrarse, Brasil ha ganado mayor credibilidad como proveedor de este tipo de cooperación en África, y sirve como ejemplo para la expansión y el fortalecimiento de la cooperación brasileña, además, países como Ghana y Uganda han hecho pedidos formales para ser incluidos en el programa Cotton-4. El proyecto, en general también ha recibido reconocimiento internacional como modelo de un proyecto de CSS y de estructuración, además de abrir la ventana para desarrollar nuevos proyectos de agricultura de esta misma índole (OECD-WTO, 2011).

4.3.3.2. Proyecto para el desarrollo del cultivo de arroz

Embrapa, en 2010, lanzó este proyecto en Senegal para apoyar que el país se mueva hacia la autosuficiencia en la producción de arroz a través del mejoramiento de los sistemas de producción. El arroz es un alimento básico de la dieta en Senegal: se consumen 74 kilos anuales por persona, comparados con los 44 kilos en Brasil, por ejemplo. Los 800,000 agricultores de arroz en Senegal, la mayoría producciones pequeñas y familiares, no logran producir suficiente para alcanzar la alta demanda. En 2007 el 80% del arroz fue importado.

Con un valor de USD 2,4 millones, el proyecto se está realizando con el Instituto Senegalés de Investigación Agrícola (Institut Sénégalais de Recherches Agricoles, ISRA). El proyecto contempla el apoyo y la transferencia de tecnología a Senegal, incluye la mecanización de la producción, entrenar y la capacitación de personas técnicas senegaleses, y experimentar con 10 diferentes variedades de arroz desarrolladas por Embrapa para zonas irrigadas en elevaciones intermedias y altiplanos (WB-IPEA, 2012 :56). El diseño del proyecto contempla que delegaciones de Mali y Guinea-Bissau participen en las sesiones de entrenamiento para ampliar el impacto del mismo. Este objetivo se refuerza con la progresiva participación de delegaciones de otros países a medida que la iniciativa madura (ABC, 2010 :138).

4.3.3.3. Proyecto Pro-Savannah

El Proyecto Pro-Savannah, de cooperación triangular, que se desarrolla en Mozambique, incluye las participaciones de Embrapa, la Fundación Getúlio Vargas (FGV), y el Ministerio de Agricultura de Brasil, además del gobierno de Japón, a través de la JICA. Oficialmente lanzado en julio del 2012, pero que se viene negociando desde 2009. Pro-Savannah tiene como objetivo mejorar la capacidad de investigación y la transferencia de tecnología para el desarrollo agrícola en lo que se conoce como el Corredor de Nacala, en las provincias de Nampula y Niassa. Mozambique. También busca atraer inversiones que promuevan el desarrollo socio económico y ambiental sustentable a través del desarrollo agrícola de la zona. El proyecto Pro-Savannah tiene un presupuesto USD 13,4 millones. USD 7,2 millones provenientes de JICA y USD 3,6 millones del MRE y la agencia (O País, 2012).

El Primer Ministro de Mozambique. Aires Ali, declaró el proyecto como prioridad para el país. Luis Nishimori, a la cabeza de la delegación brasileña que visitó la zona en abril del 2012, encontró gran potencial agrícola, además de positivo que ya existiera una infraestructura básica y un sistema favorable para la inversión, y más acceso a mercados locales, como extranjeros, en el sector elegido para el proyecto (AllAfrica, 2012).

El corredor de Nacala, que abarca un área de 56 mil kilómetros cuadrados en total, y es uno de los polos más grandes de producción agrícola de África, fue elegido por las similitudes que esta área de sabana mozambiqueña tiene con el Cerrado en Brasil. El proyecto consiste en la construcción de bases tecnológicas capaces de dar sustentabilidad al aumento de producción agrícola a la región (Embrapa, 2012b). El proyecto pretende transformar el modelo agrícola existente, que antes contaba con uno artesanal de producción, sin tecnología y personal capacitado. No sólo se implementará nueva tecnología, sino también requerirá la capacitación de los productores y productoras, la agro industria en general y cooperativas para aprovechar bien el valor agregado que se dará a los productos (Embrapa, 2010).

El programa tiene el objetivo final de beneficiarios directos de cerca de 400 mil medianos y pequeños agricultores y agricultoras, e indirectamente a 2,6 millones de productores/productoras. El programa no solamente busca cumplir con sus objetivos principales de trabajar hacia la seguridad alimentaria en Mozambique, además de generar empleo y aumentar los ingresos de las y los agricultores, sino también quiere mejorar la competitividad del sector agrícola del país generando suficiente producción para exportar (Embrapa, 2012a).

4.3.3.4. Programa de Adquisición de Alimentos África

En 2003, el ex presidente de Brasil, da Silva, declaró que combatir el hambre en el país sería una gran prioridad de su gobierno y llamó a toda la sociedad brasileña a participar en esta labor. Lanzó, entonces, las bases de la Estrategia Hambre Cero en Brasil (*Estratégia Fome Zero*).⁹⁹ Esta iniciativa llamó a combatir el hambre en Brasil a través de acciones y programas del gobierno federal basados en cuatro ejes: la ampliación del acceso a los alimentos; el fortalecimiento de la agricultura familiar; la generación de trabajo y sueldos; y la organización y movilización de socios y actores gubernamentales y no gubernamentales.¹⁰⁰

Dos programas fundamentales de la estrategia Hambre Cero fueron la creación de la Bolsa Familia y el Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA). La Bolsa Familia consiste en la transferencia condicional de USD 20 mensuales a las familias más pobres que se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria. Desde 2005 se constata por la comunidad internacional que el programa había mejorado la vida y nutrición de más de ocho millones de familias brasileñas.

El PAA fue creado para garantizar un mercado y precios razonables para los productos de pequeñas y pequeños agricultores brasileños, fortaleciendo la agricultura familiar, así asegurando la demanda de los

⁹⁹ Mayores detalles en Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS.gov.br) en: <http://www.fomezero.gov.br/doacoes-1>

¹⁰⁰ Mayores detalles en Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS.gov.br). Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoaes>

productos de la pequeña agricultura y por ende la seguridad de un ingreso para las familias. A través del PAA, el gobierno compra un serie de productos a precio de mercado para crear un inventario de alimentos públicos que a su vez regula los precios de los mismos y canaliza los productos a instituciones locales y regionales que apoyan segmentos de la población con niveles de inseguridad alimentaria. Los programas principalmente beneficiados por estos productos han sido los de alimentación escolar, entre otros grupos vulnerables.

El PAA aborda el tema de la inseguridad alimentaria, y al mismo tiempo arroja una serie de resultados positivos para la población. Por un lado, cubre la inclusión social y la sustentabilidad al proveer empleo, ingreso, protección social y salud para un sector importante de la población brasileña. El PAA además es sustentable para el medio ambiente, ya que ayuda a evitar el aumento no sustentable de los productos y reduce la necesidad de elaborados sistemas de transporte y de distribución de los insumos. El programa asimismo ofrece incentivos a la producción ecológica de un 30% más en los precios de los productos. Por último, el PAA es económicamente sustentable al estimular las economías locales y las cadenas de suministro locales. Tiene también el beneficio que incentiva a que las y los agricultores locales produzcan productos de calidad con una visión de acceder a otros mercados más grandes en el futuro (Lal, Nehring & McKay, 2012 :14).

Desde su comienzo en 2003 y hasta el año 2011, los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) y de Desarrollo Agrario (MDA) invirtieron BRL 2,2 mil millones (USD 1,1 mil millones) en total en la compra de productos del programa PAA. En 2003, los Ministerios invirtieron BRL 81,5 millones (USD 40 millones) en el PAA y en 2011, la cifra aumentó a BRL 451 millones (USD 222 millones). En 2011, se compraron 285,641 toneladas de productos de 106,600 familias agricultoras participantes en el PAA, comparados con las 41,341 familias y 137,473 toneladas de productos en 2003 (Azevedo & Lund, 2012).

Con la experiencia acumulada de casi 10 años con el Programa de Adquisición de Alimentos, Brasil está en el proceso de exportarlo a África a partir de 2012 en 10 países del continente, con el PAA *Africa Programme*

(*Purchase from Africans for Africa*), resultado de un compromiso político que el ex mandatario da Silva entró en 2010 durante la reunión que se conoce como el *Diálogo Brasil-África sobre la seguridad alimentaria, la lucha contra el hambre y el desarrollo rural*. Brasil pretende cooperar con estos países en el “intercambio de conocimiento y experiencias, en términos de políticas públicas en la agricultura familiar con la ayuda técnica y servicios de extensión rural, abastecimiento de alimentos, seguridad de ingresos, mercados institucionales, créditos y acceso a tierras, además con políticas relacionadas al asociativismo y del cooperativismo, y la investigación y tecnología agrícola, aprovechándose del conocimiento acumulado de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (*Empresa Brasileiro de Pesquisa Agropecuária*. Embrapa)” (MRE, 2009).

Como el PAA en Brasil, el proyecto para África tiene como objetivo contribuir hacia la seguridad alimentaria y la generación de ingresos al crear lazos entre la pequeña agricultura y las iniciativas de asistencia alimentaria a través de la compra de productos locales, Brasil trabajará junto con la FAO y el Programa Mundial de Alimentos para realizar el programa en estos países. Marco Farani, ex director de la agencia de cooperación, declaró que la exportación del PAA a África es una “manera de ayudar otros gobiernos a desarrollar políticas públicas que apoyan a los agricultores familiares ... los mantiene en las zonas rurales, cuidando sus chacras y haciendo que ellos sean sus propias fuentes de subsistencia y sustento” ... “En Brasil [los agricultores familiares] son responsables por la producción del 60% de la comida consumida” (Frayssinet, 2012).

El programa está dividido en dos estrategias, la primera, lanzada en febrero de 2012, se centra en los países de Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal. Brasil aportará USD 2,4 millones, además del conocimiento adquirido en el PAA en Brasil. La función de la FAO es la de encargarse de la parte de producción del proyecto, proveyendo semillas y fertilizante para la pequeña agricultura y asociaciones agrícolas e impulsado a que crezcan, procesen y vendan sus productos. La FAO también se encargará de movilizar el conocimiento brasileño para apoyar iniciativas de compras locales de los

productos. El WFP será responsable de organizar la compra y entrega de los productos a escolares y otros grupos vulnerables. La FAO proyecta que unas 25,000 personas tendrán seguridad alimentaria cuando se termine de implementar el programa (FAO News, 21 febrero 2012). La segunda parte del programa se enfocará en los países de Ghana, Ruanda, Zimbabue, Kenia y Costa de Marfil. Brasil aportará cooperación técnica que será implementada por la agencia y la FAO (Souza & Klug, 2012 :16).

Ambas partes del programa en África se enfocarán en proyectos pilotos de compra de productos en cada uno de los países, diseñados e implementados tomando en cuenta el contexto nacional de cada uno de ellos. También buscará fortalecer el conocimiento de los gobiernos nacionales, agencias de la ONU, organizaciones de pequeñas y pequeños agricultores y comunidades locales para el desarrollo de estrategias de compra de productos locales de largo plazo como políticas nacionales de los países (Souza & Klug, 2012 :16).

La exportación del PAA a África lleva con sí tanto un gran potencial, como grandes retos. Promotores del programa en África abogan que tiene el potencial de abrir, dentro de las agendas de la política pública de los países, canales comerciales que podrían asegurar la demanda estable y duradera, además de mejores precios, de los productos para el público, Incluso podría proveer comidas y raciones diversificadas y con altos niveles nutricionales a los programas alimentarios. Como el programa en Brasil, también tiene la ventaja de ser de gran beneficio para el medio ambiente, ya que las cadenas de abastecimiento más cortas reducen las necesidades y costos de transporte, y reducen las emisiones de carbono (Souza & Klug, 2012 :18). Su más grande reto, y la clave para su éxito, es poder adaptar el programa a las realidades locales de cada uno de los países en África. Las diferencias entre ellos, como las capacidades institucionales de cada uno, los perfiles y niveles de producción de los pequeños agricultores, el diseño y la implementación de los programas de asistencia alimentaria podrían ser algunas de las dificultades que enfrenta. Se debe garantizar que los productores puedan responder a las

oportunidades comerciales que puedan ofrecer las iniciativas de compra públicas (Souza & Klug, 2012 :18).

PAA África por el momento se considera una actividad de pequeña envergadura de cooperación para los países involucrados. Para llegar a su pleno potencial se debe mantener a través del tiempo y tiene que poder ampliarse (*up-scaling*) también. Para que esto suceda, los gobiernos locales necesitan ser dueños de los programas, y tener la capacidad necesaria para implementarlos correctamente, algo que contempla el programa. La reproducción exitosa del PAA en África es una oportunidad estratégica para Brasil para entrelazar uno de sus modelos más exitosos nacionales con los problemas de ese continente. Además, le da la oportunidad de aumentar el apoyo para encarar la seguridad alimentaria y aumentar su conocimiento y experiencia en el tema (Souza & Klug, 2012 :18).

Del análisis de la información de los proyectos implementados por Brasil en África, queda claro que la inmensa mayoría de éstos están relacionados con la agricultura y están dirigidos hacia los grandes temas que Brasil viene promoviendo en la arena internacional de la cooperación para el desarrollo: la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, a través de programas y proyectos que impulsan la agricultura a pequeña escala para lograr el desarrollo sustentable de productos de estos agricultores y agricultoras, con la visión de capacitación, y la creación de empleo, para que trabajen para la generación de sus propios ingresos y mejorar su calidad de vida. También es cierto que se trabaja a dos niveles, el de estos programas dirigidos hacia la agricultura familiar, según la experiencia brasileña, y el de la producción a gran escala en el marco de la competencia mundial de las grandes empresas, lo cual es a la larga también parte del 'modelo de desarrollo' que Brasil busca proyectar.

4.4. Brasil en Haití: Mirada desde la Cooperación Sur-Sur a las operaciones de paz

Desde 2004, Brasil ha participado y mantenido el comando militar en las operaciones de paz de la ONU en Haití (Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití. MINUSTAH). De acuerdo a la información oficial, su participación en la reconstrucción del país muestra el compromiso que Brasil tiene con el fortalecimiento del multilateralismo, de la ONU, la CSS y la integración de América Latina. Además demostrar la solidaridad, como base de la acción internacional (RFB, 2010 :5).

Para Brasil es fundamental la convergencia entre la seguridad y el desarrollo socioeconómico de Haití en su labor como la cabeza de MINUSTAH. Para Brasil el objetivo de MINUSTAH tiene que incluir “la promoción de diálogo de la reconciliación nacional; asistencia humanitaria; y el fortalecimiento institucional del Estado, sobre todo en las áreas de derecho y la promoción del desarrollo social y económico” (Biehler, 2011 :53), rompiendo así una visión simplista de soluciones puramente militares para llevar estabilidad al país. Brasil busca enfrentar las causas básicas del conflicto en Haití, combatiendo así la pobreza, el hambre y la fragilidad de las instituciones democráticas.

En mayo de 2004, el MRE, junto con el Ministerio de Defensa, expusieron su apoyo a la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de mandar ayuda a Haití, al decir que es “consecuente con la tradición brasileña de darle prioridad a una solución multilateral a los conflictos y que las disposiciones constitucionales sobre la prevalencia de la paz y la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad y representa una contribución legítima para una solución de la crisis política y humanitaria en Haití” (IPEA-ABC, 2010 :47).

Como en todo su trabajo relacionado con la CID, Brasil es firme en establecer que su participación en Haití respeta su soberanía, el liderazgo del gobierno legítimo del país, además del papel central que la ONU asume en la coordinación del trabajo de ayuda, reconstrucción y recuperación de Haití bajo la dirección de su propio gobierno (RFB, 2010 :5). En el caso de Haití, Brasil, al

parecer, ha tomado un paso atrás de su firme posición que la cooperación que el país brinda a terceros sigue el principio de la no intervención en la soberanía de los países. Brasil defiende su acción dentro del contexto que la intervención humanitaria, militar y política es aceptable bajo tres condiciones: en una situación de crisis humanitaria; que el país haya hecho un pedido específico; y con respecto a la intervención militar, que exista un mandato claro por parte de la ONU (de Sousa, 2010 :2).

En 2010, Brasil tenía una presencia de 2,221 militares en Haití, divididos entre el ejército, la marina, tropas y un cuerpo de ingenieros (RFB, 2010 :10). El trabajo del contingente brasileño, aparte de su labor primordial de seguridad y estabilización, se entregó a un programa de cooperación que cae en línea con su posición de que la seguridad, el desarrollo y la consolidación institucional de un país se tiene que ver desde una perspectiva integral. Entonces, las fuerzas encabezadas por Brasil, además hacen la entrega de alimentos; cuidados médicos y dentales; la construcción de pozos de agua; y la reparación y pavimentación de vías públicas, trabajos que se tuvieron que intensificar después del terremoto en Haití en 2010; y el cuidado de los desabrigados, que alcanzaron en julio 2010 1,5 millones de personas, en los campamentos también creados después del terremoto (RFB, 2010 :13 y 24).

Después del terremoto en enero 2010, la agencia, junto con el MRE de Brasil ampliaron los proyectos de mediano y largo plazo en que las tropas ya participaban desde 2008 a 30 iniciativas de cooperación bilateral y trilateral. Aparte de los ya BRL 218 millones para MINUSTAH durante el período 2005-2009, en 2010 Brasil comprometió USD 172 millones más para la recuperación y reconstrucción de Haití. Estos recursos se destinaron para proyectos estructurales de cooperación en el área de salud y para el Fondo de Reconstrucción de Haití. Hacia el Fondo, Brasil contribuyó USD 55 millones, USD 15 millones fueron destinados para la ayuda directa al presupuesto del gobierno de Haití; y USD 40 millones para el Programa Brasil-UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), siguiendo los lineamientos de la Decisión de Solidaridad de UNASUR con Haití, adoptada en Quito el 9 de febrero, 2010, que, entre otros, se comprometió en concretar una “nueva cooperación sur-sur,

mediante el acompañamiento a mediano y largo plazo en el proceso de reestructuración, respetando la soberanía de Haití, que contemple el fortalecimiento de las instituciones del Estado y el desarrollo de la capacidad local” aportando ayuda en las áreas de infraestructura y energía; agricultura; y salud, además de ayuda humanitaria (UNASUR, 2011).

UNSAUR se comprometió en crear un fondo de USD 100 millones destinados hacia proyectos de agricultura y en la seguridad alimentaria; la reducción de riesgos de las inundaciones y huracanes y la capacitación en las áreas de infraestructura pública, atención técnica y apoyos a los presupuestos. Proyectos de cooperación técnica en Haití, coordinados por la agencia, incluyen programas en agricultura, seguridad alimentaria y nutricional, tecnologías sociales, educación profesional, saneamiento básico, salud, medio ambiente y la prevención de violencia contra de las mujeres (RFB, 2010).

Específicamente en el sector agrícola, la seguridad alimentaria y nutricional, se busca el fortalecimiento de la agricultura familiar en Haití, Brasil esta trabajando en programas para el desarrollo de las áreas rurales sustentables, con proyectos para perfeccionar la producción de mandioca y otras hortalizas para cubrir la demanda local; y la construcción de cisternas familiares para asegurar el abastecimiento de agua potable, Brasil también ha entregado becas para estudiantes haitianos en Brasil; y capacita a profesionales haitianos en procesos para la sistemática vacunación de la población (IPEA-ABC, 2010 :38).

Además, desde 2007, en conjunto con los gobiernos de Haití y España, en un proyecto de CTR, Brasil ejecuta un programa para la administración y reconstitución de la cobertura vegetal de Bacia do Mapou, que consiste en mejorar la producción agrícola de esa región del país; además de proteger y restaurar el bosque de pinos para recuperar las áreas degradadas por erosión; reforzar las capacidades de la población local para la administración sustentable de los recursos naturales; y apoyar al Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural haitiano (MRE, 2006).

Otro proyecto de CTR con el gobierno de Francia, es la instalación de un banco de leche humano en la comuna de Petite Rivière de Nippes (MRE, 2010), que proveerá leche humana a recién nacidos de alto riesgo, además servirá como centro promocional de la importancia de la lactancia materna y como centro de capacitación para profesionales de la salud haitianos con la esperanza de abrir otros centros de la misma índole en el país.

Otros proyectos que están siendo coordinados por la agencia en Haití son el Proyecto de Planta Hidroeléctrica en Artibonite 4; Programas de Capacitación para la Policía Nacional de Haití. Proyecto para la Prevención y Erradicación de las Peores Formas de Trabajo de Infantil, con la OIT; y la Recuperación de Autopistas del Municipio de Delmas, con las Naciones Unidas, para mencionar algunos (RFB, 2010 :43).

En abril del 2012, Brasil, Estados Unidos y Haití firmaron un acuerdo trilateral para trabajar juntos para mejorar la seguridad alimentaria en el país caribeño a través de compartir nuevas tecnologías e implementar un intercambio de programas y capacitaciones. Esto viene como parte de un memorando de entendimiento firmado entre el gobierno de Brasil y Estados Unidos el 9 de abril, del 2012, para la implementación de actividades de cooperación técnica in terceros países para mejorar la seguridad alimentaria (MRE, 2012).¹⁰¹

Además. Embrapa y la agencia estadounidense USAID probarán tecnologías y sistemas agrícolas en granjas en las regiones de Fond-des-Nègres, Cul-de Sac Plaine, Archaie Plaine y Kenscoff en Haití. El propósito es cultivar variedades convencionales y bio fortificados de maíz, arroz, legumbres, mandioca, anacardo y verduras, a través de semillas desarrolladas por Embrapa. Asimismo, implementar sistemas de cultivos de pocos insumos que usarán menos agua, menos fertilizantes comprados y semillas. Busca integrar

¹⁰¹ Uno de los acuerdos específicos firmados en la visita de la Presidenta Rousseff a Washington es el Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Federative Republic of Brazil for the Implementation of Technical Cooperation Activities in Third Countries to Improve Food Security, Washington, 9 de abril, 2012.

el uso de tecnología agrícola que permitirá a los agricultores usar sus tierras para cultivar alimentos y madera; asistir en sistemas de producción y cultivo de mango; y ejecutar el almacenamiento y procesamiento de granos y verduras. Estos programas serán coordinados con el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR) de Haití (USAID, 2012).

4.5. Recapitulación y conclusiones preliminares

Brasil es uno de los principales proveedores de CSS en el mundo, irrumpiendo cada vez con mayor relevancia en la CID. Dentro de la aportación total de la CSS a la AOD, un estimado 10%, Brasil representa una modesta parte de ese total de recursos. Sin embargo, su aporte, especialmente a partir de su cooperación técnica en áreas clave como salud, agricultura-soberanía alimentaria, educación y seguridad social en general, han captado la atención de la comunidad internacional debido a la alta demanda de diversos países por la experiencia brasileña en estos sectores. En los últimos años, además de ampliar su actividad, tanto en sectores temáticos como geográficos, el país ha hecho un gran esfuerzo en transparencia de su CSS, mejorando significativamente la calidad de la información así como el seguimiento y evaluación de sus proyectos y programas.

Más allá de los recursos del país para CSS y el proceso de transparencia respecto a éstos, Brasil es un claro representante del discurso y las tradiciones del Sur, ubicándose en una postura rompedora del binomio donante-receptor que ha caracterizado la AOD. Esto es el peso de la ideas en una estructura histórica en perpetuo movimiento. Entre los *drivers* o motores de la CSS del país es innegable la instrumentalización de la cooperación para los intereses geoestratégicos de su política exterior. Este hecho no tiene porque estar reñido, sin embargo, con la capacidad de su cooperación, en el marco más amplio de la cooperación del Sur, de generar condiciones favorables para la sostenibilidad del desarrollo en el Sur global.

La pregunta orientadora de este trabajo, ¿generan los proveedores de asistencia del sur latinoamericanos a través de la CSS condiciones para un desarrollo sostenible en el Sur global?, ha sido abordada examinando dos casos ilustrativos de la CSS latinoamericana, en particular en este capítulo el primero de ellos, el caso de Brasil.

Para estos propósitos 1.) se comenzó examinando la narrativa política o ideas detrás de la CSS de Brasil. Horizontalidad puede ser la forma más breve de describir la visión de cooperación brasileña, aunque considerando numerosos matices como se pudo apreciar en las secciones anteriores. Para el país la CSS es una diplomacia de solidaridad mutua basada en principios consolidados de la cooperación del Sur: No condicionalidad, no interferencia y respecto a la soberanía de los socios. Su Cooperación Técnica, tal vez la parte más visible en el último tiempo de la CSS brasileña, se orienta a exportar sus propias soluciones a sus problemas sociales y económicos internos a países con similitudes epidemiológicas (para el caso de temas de salud), ecológicas (para agricultura) y/o idiomas. Efectivamente en estas acciones existe una amplia colaboración entre personal brasileño y local para compartir y adaptar las innovaciones brasileñas a la realidad local, lo cual requiere un traspaso de conocimientos técnicos y formación de capital humano que en general acompaña las acciones de cooperación técnica desde la narrativa discursiva hasta la implementación técnica.

2.) A continuación se revisó el perfil de oferente del país, para lo cual se estudió la institucionalidad con la cual el país se ha dotado para hacer cooperación, sus presupuestos y el alcance geográfico y temático de sus acciones así como las modalidades de trabajo. La dispersión y descentralización caracterizan la CSS brasileña, todo en un sistema de varias modalidades e instrumentos que se pueden combinar *ad hoc*. Como oferente el país emplea una serie de actores o instituciones en los cuales se encuentran las capacidades y los conocimientos especializados demandados e incluso partes importantes de los presupuestos con los cuales se realizan las acciones necesarias (no así presupuestos específicos para entregar contribuciones a otros países, lo cual no está permitido en la legislación del país). En el análisis

precedente se destaca el importante papel de las Corporaciones Multinacionales Brasileñas, junto al de los grandes centros de investigación o fundaciones que cuentan con una mezcla de financiación pública-privada. Muy relevante resulta también el papel de BNDES que facilita recursos a empresas privadas o públicas que quieren expandir sus actividades extractivas de recursos en el extranjero.

Por el contrario, existe una limitada participación de la sociedad civil, la cual cuando presente es a través del gobierno mismo (Secretaría de la Presidencia). Este último aspecto introduce serias dudas sobre la inclusividad de los resultados de las acciones de cooperación al interior de cada sociedad. No en vano existen considerables críticas y movilización ciudadana al interior del país respecto al modelo de desarrollo que se implanta, las cuales pueden hacerse extensivas respecto a las dudas sobre el modelo que ahora se exporta en la CSS al resto del mundo. Esto queda tal vez mejor reflejado en el sector agrícola más que en ningún otro con la implantación de un modelo mixto de grandes producciones por medio de multinacionales y de agricultura familiar para prevenir el hambre y superar la pobreza. Es, en cierta medida, contradictorio o irónico que la participación ciudadana que ha estado jugando un importante papel en los programas locales en Brasil, luego no tenga un lugar más predominante o incluso independiente en el traspaso de esas experiencias al resto del mundo.

La agencia, creada en 1987, es la entidad oficial coordinadora de la CID del país, tanto la que se recibe como la que se entrega. Sin embargo como oferente, estas funciones están claramente definidas en el caso de la cooperación técnica solamente, limitando su impacto, y que se suma al hecho que la agencia carece de autonomía financiera y poder político, algunas críticas incluso apuntan a una falta de personal calificado para escalar el actual nivel de trabajo. Entre sus funciones más destacadas, la agencia se asegura de la calidad de las negociaciones, evaluaciones y gestión de los proyectos. A partir de las demandas realizadas en las visitas presidenciales o ministeriales o las solicitudes que llegan al país, los agentes oficiales ofrecen una variedad de opciones para materializar las acciones, lo cual en el fondo contribuye a

matizar el principio de *demand driven* que caracteriza el discurso. Efectivamente, la tarea de control de calidad que debe hacer la agencia está relacionada con la disponibilidad real en un momento dado de las condiciones para la transferencia de la innovación social brasileña solicitada, pero es innegable que este proceso puede ser discrecional y en el mejor de los casos requerir mayor investigación para averiguar el grado de influencia de cada uno de los socios.

3.) Finalmente se exploró la práctica de CSS brasileña, específicamente en aquellas áreas temáticas emblemáticas que pueden entregar información relevante respecto a las condiciones generadas por el país para la sostenibilidad del desarrollo en el Sur global. El estudio en este aspecto muestra que aún es un debate abierto si la práctica de CSS calza con el discurso oficial alrededor de la misma, lo cual se genera en buena medida porque la calidad y cantidad de la información con que se cuenta de momento no es suficiente para hacer afirmaciones categóricas.

Estudiando más de cerca la CSS de Brasil en sus sectores más emblemáticos, como agricultura y salud, se puede apreciar que las acciones se caracterizan por una alta fragmentación debido a la participación de diversos actores, desde diferentes Ministerios, fundaciones y empresas hasta centros de investigación. Tal es el caso, por ejemplo, de uno de los proyectos descritos en este trabajo, Pro-Savanna, en el cual el número de instituciones involucradas llega a 16 (Cabral y Shankland, 2013).

Las tendencias que seguramente se proyectarán en la CSS brasileña en el futuro cercano apuntan a la mayor complejidad de sus acciones, como se está apreciando en la implementación de programas más grandes y de larga duración como Bolsa Familia (parte del Programa Hambre Cero) o Programa Más Alimento África que se están proyectando tanto en África como en varios otros países. Manteniendo el énfasis en la Cooperación Técnica, esta mayor complejidad genera la necesidad de otras modalidades para acompañarla. Que siga siendo uno de los sellos de la marca de la CSS del país, junto a la dispersión de actores necesarios para el funcionamiento de estos programas

de mayor alcance representan desafíos para el país, y la CSS en general. Aquí es donde se cruza la más reciente aparición de la CTR en este esquema de CSS. Los elementos expuestos apuntan a que frente a las posibles limitaciones de la cooperación de los países del Sur, vistos en esta ocasión a través del caso de Brasil, se ha optado por la colaboración con donantes tradicionales para diseñar e implementar estos programas de gran alcance. De hecho, el programa ProSavana, para continuar con el mismo ejemplo ilustrativo recientemente mencionado, es ahora una iniciativa de CTR proyectada a 20 años al menos entre Mozambique, Japón y Brasil.

5. La Cooperación Sur-Sur de Chile

Chile ha tenido una vocación internacional desde muy temprano en su historia moderna independiente, siendo un firme promotor del multilateralismo. Su protagonismo internacional ha sido proporcionalmente mayor que el correspondiente a países de tamaño y recursos económicos semejantes. En las últimas décadas el proceso de cómo llegó democráticamente al poder un presidente socialista, Salvador Allende (1970-1973), y como terminó su gobierno fueron ampliamente estudiados y analizados a nivel internacional. Por extensión, también suscitó la atención de la comunidad internacional su violento fin y la larga dictadura del general Pinochet (1973-1990) que le sucedió, tanto por temas de violación de Derechos Humanos como por las pioneras, y de alto coste social, transformaciones económicas implementadas por la dictadura militar.

En el presente capítulo se presenta el segundo de los casos ilustrativos escogidos de la CSS latinoamericana, Chile, que aporta más elementos para responder a la pregunta orientadora de este trabajo: ¿generan los proveedores de asistencia del sur latinoamericanos a través de la CSS condiciones para un desarrollo sostenible en el Sur global? Los diferentes aspectos de este caso que ayudan a responder a esta pregunta general y sus preguntas más específicas, se organizan de manera semejante al caso anterior. Primero se presentan las ideas que orientan la CSS chilena, seguidas luego del perfil de oferente del país. En este apartado se expone la institucionalidad que el país ha elegido para hacer cooperación y los presupuestos oficiales que asigna para cumplir tales fines. Siguiendo las diferentes modalidades que el país utiliza (horizontal y triangular e incluyendo la cooperación Regional como una modalidad más), se consideran las prioridades temáticas y geográficas de la cooperación chilena. Finalmente se explora la práctica de CSS en el mundo, haciendo referencia específicamente a los programas regionales de

cooperación, pero incluyendo también la información sobre la incipiente exploración en África. Para concluir este apartado se explora con más detalle la participación chilena en Haití para complementar la información en áreas temáticas emblemáticas de trabajo que pueden entregar información relevante sobre las condiciones ofrecidas por el país para la sostenibilidad del desarrollo del Sur global.

La información de este caso ilustrativo de CSS junto a la de Brasil, expuesta en el capítulo precedente, entregarán *inputs* que, complementados con la visión más general de la historia y evolución de la CSS de los capítulos anteriores, ayudarán a responder la pregunta de investigación general de este trabajo, orientándose más en concreto a las preguntas específicas de cada área temática a través de la cual se pueda encontrar la ausencia o presencia de elementos que aporten a la sostenibilidad del desarrollo en el Sur global. Estas áreas temáticas son: fomento de bienes públicos, establecimiento de nuevas alianzas, e implementación de cooperación técnica para transferencia de soluciones innovadoras en el desarrollo del Sur global, lo cual será presentado en el capítulo final de conclusiones de este trabajo.

5.1. Chile actor internacional de cooperación para el desarrollo

La visión panorámica de las condiciones socio-económicas del país muestra que en términos de su IDH, Chile se encuentra en la categoría de 'desarrollo muy alto', obteniendo en 2013 un 0,822, lo cual lo pone en el lugar 41 en el ranking mundial, el más alto para un país de América Latina.¹⁰² Esto es por encima de la media regional que es de 0,740, pero está por debajo de la media en el grupo de desarrollo humano muy alto que es de 0,905. A través del tiempo, el IDH chileno ha venido experimentando un constante incremento, promediando un incremento de 0,76% ente 1980 y 2013, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

¹⁰² Los datos de esta sección corresponden al PNUD (2014). *Informe de desarrollo Humano 2014* (Datos de 2013). Mayores detalles en base de datos. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Tabla 8: Tendencias IDH de Chile basadas en información de series consistentes en el tiempo con los nuevos componentes de indicadores y nueva metodología

	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de instrucción	Promedios años de educación	PIB <i>per capita</i> (PPP US\$)	Valor IDH
1980	69,1	11,3	6,4	7.756	0,640
1990	73,7	12,8	8,1	8.778	0,704
2000	76,9	12,9	8,8	14.233	0,753
2005	78,3	14,0	9,5	17.921	0,785
2010	79,2	14,9	9,8	19.033	0,808
2012	79,7	15,1	9,8	20.137	0,819
2013	80,0	15,1	9,8	20.804	0,822

Fuente: Tabla adaptada del PNUD (2014), Informe de Desarrollo Humano 2014. <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Tabla 9: Indicadores de IDH para Chile, 2013, en comparación a algunos países seleccionados de la misma región

	Valor IDH	Clasificación IDH	Esperanza de vida al nacer	Años de educación promedio	PIB <i>per capita</i> (PPP US\$)
Chile	0,822	41	80,0	9,8	20.804
Argentina	0,808	49	76,3	9,8	17.297
Brasil	0,744	79	73,9	7,2	14.275
Perú	0,737	82	74,8	9,0	11.280
Bolivia	0,667	113	67,3	9,2	5.552
LAC	0,740	—	74,9	7,9	13,767
IDH Muy Alto	0,890	—	80,2	11,7	40.046

Fuente: Tabla adaptada del PNUD (2014), Informe de Desarrollo Humano 2014. <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Sin embargo, la desigualdad que marca la sociedad chilena altera sustancialmente la visión de los indicadores de IDH. El país tiene un ingreso nacional bruto *per capita* de 20.804 US\$ y un IDH ajustado por desigualdad de tan sólo 0,661.

Tabla 10: Desigualdad-Ajuste IDH 2013 Chile comparado con otros países

Indicador	Noruega	España	Chile	Argentina	Brasil	Perú	Bolivia
Rango IDH	1	27	41	49	79	82	113
IDH	0,944	0,869	0,822	0,808	0,744	0,737	0,667
IDH ajustado por desigualdad	0,891	0,775	0,661	0,680	0,542	0,562	0,470
Coefficiente de desigualdad humana	5,5	10,5	18,5	15,3	26,3	23,4	29,4
Coefficiente de Gini 2003-2012	25,8	34,7	52,1	44,5	54,7	48,1	56,3

Fuente: Elaboración propia basada en Estadísticas PNUD (2014), Informes de Desarrollo Humano 2014. <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Chile es actualmente un activo participante de la CSS, autodenominándose un cooperante emergente. La CID ha sido importante para

el país, aunque marcada por etapas muy diferenciadas según, por una parte, los profundos cambios en la inserción internacional del país debido a su situación política y, por otra, su situación económica. Durante la dictadura (1973-1990) la inserción internacional del gobierno estuvo reducida a aspectos comerciales, siendo la principal característica su profunda apertura económico-comercial internacional unilateral, a un alto coste social. En términos políticos, sin embargo, especialmente a partir de la década de 1980 cuando comenzó a cambiar el contexto internacional de la Guerra Fría, el prestigio del país y las relaciones internacionales estuvieron muy limitados. A partir del golpe de estado de 1973, la AOD destinada al país se redujo considerablemente. La solidaridad internacional, sin embargo, fue sostenida durante este periodo pero canalizada a través de la sociedad civil para su refuerzo y la protección de los Derechos Humanos.

La transición democrática iniciada en términos formales a principios de 1990 permitió la llegada de la AOD nuevamente al país. La comunidad internacional se volcó para fortalecer el desarrollo institucional y la consolidación democrática. Al mismo tiempo, los gobiernos de la coalición de la Concertación que gobernó a partir de 1990, iniciaron programas sociales específicos para superar las formas más extremas de pobreza y exclusión social que comenzaron a cambiar los indicadores sociales del país a la vez que se mantenían los ritmos de crecimiento económico. Sin embargo, el modelo socio-económico en su esencia no se alteró y en consecuencia el crecimiento económico del país ha estado marcado por una creciente desigualdad social que marca profundamente la sociedad chilena.

De hecho esta experiencia internacional en la apertura del país a la economía internacional, con todos los ajustes y negociaciones requeridas es una de las áreas de trabajo en las cuales el país ofrece su experiencia a través de la CSS a otros países de la región. Desde controles fito-sanitarios hasta negociaciones de acuerdos de libre comercio están entre las demandas a Chile de cooperación debido a la amplia experiencia del país. En general, todo lo relacionado con el fortalecimiento de las entidades estatales es uno de los aspectos por los cuales se reconoce al país. Junto a la acumulación de

experiencia del país en su estructura estatal y participación en el comercio internacional también se destacan los programas sociales que se implementaron a partir de 1990. La llegada de los nuevos gobiernos democráticos trajo consigo la implementación de muchos programas sociales orientados, inicialmente, a la superación de la extrema pobreza y la pobreza de los años 1990. Estos programas fueron evolucionando a otros más específicos y centrados en grupos prioritarios, como infancia, jóvenes, pueblos indígenas, etc. Se destacan sectores como salud y educación, alcanzando en éstos éxitos notorios en cuanto a alcance y eficacia. También son importantes otros programas más específicos relacionados con el refuerzo de la buena gobernabilidad en el país. A modo de muestra, por ejemplo, en el año 2013 el país contaba con 402 programas sociales que involucraban 13 ministerios, siendo Educación el principal sector con un 35,77% de los programas, seguido de trabajo y previsión social (30,69%) y Salud (21,5%).¹⁰³

Algunos de estos programas sociales de gran envergadura y duración en el país son efectivamente la base de las acciones de CSS actuales en su cartera de oferta. En este sentido se destacan, por ejemplo, los programas Chile Solidario (2002) en la protección social,¹⁰⁴ así como el Programa de educación subvencionada y el Programa de alimentación escolar.

Como parte del proceso de potenciar la cooperación ofrecida por el país, estas diferentes experiencias se fueron concentrando en las actuales áreas temáticas en que se focalizan las acciones de CSS. Por ejemplo en 2011, como muestra el último informe publicado por la Agencia, esto se reflejó en la cooperación horizontal del país de la siguiente manera: Reducción de la

¹⁰³ La información detallada de los programas se puede encontrar en Gobierno de Chile, Banco Integrado de Programas Sociales. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.programassociales.cl/programas?tab=treemap>

¹⁰⁴ La descripción oficial es: "Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población". Mayor información en recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>

pobreza y desarrollo social (68%), Fortalecimiento institucional (21%), e Innovación y competitividad (11%) (AGCI, 2012a).

5.2. Visión general de la cooperación para el desarrollo chilena

Para hacer frente a la llegada de AOD en la década 1990, el primer gobierno democrático al término de la dictadura diseñó una política de CID para el país y creó en 1990 la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), encargada de coordinar la AOD que comenzaba a llegar rápidamente. Se inicia así la etapa chilena de país receptor, condición excepcional en consideración a la redemocratización, que llegaría a su punto más alto hacia 1996. En paralelo, sin embargo, se inicia en el país la CTPD en 1993 con fondos públicos del país, estableciendo las bases ya de los que será la estructura chilena de CID como país oferente. De acuerdo a datos del BM, desde el retorno a la democracia en Chile a principios de los años 90, el país recibió el desembolso más grande de AOD en 1996 correspondiente a USD 195 millones.¹⁰⁵ Desde ese momento el país constató una marcada caída de la cantidad de recursos que se habían estado recibiendo de manera excepcional de los donantes tradicionales, especialmente los europeos.

En los siguientes años, los esfuerzos chilenos junto con la nueva estructura institucional del Estado moderno (por ejemplo con entidades como Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, entre otros), apoyados por la comunidad internacional de manera sustancial, comenzaron a rendir frutos y los indicadores sociales evolucionaron favorablemente. Las prioridades internacionales de cooperación también cambiaron, lo que se materializó de manera definitiva cuatro años más tarde en la Declaración del Milenio, dejando no sólo a Chile sino a la mayoría de los países de su región fuera de las prioridades de la CID. Como manifiesta la agencia,¹⁰⁶ con un PIB de USD 17,000 *per cápita* (hoy USD 20,804), Chile ya no es elegible para recibir AOD

¹⁰⁵ Basado en la base de datos del Banco Mundial. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD?page=3>

¹⁰⁶ Información oficial de la página web institucional de la AGCI. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.agci.cl/>

de donantes tradicionales, convergiendo así los criterios de ingreso *per capita* en el país con los de la tendencia mundial de la AOD.

A pesar de estar clasificado como una economía de ingresos medios-altos,¹⁰⁷ como país de renta media (PRM) Chile aún requiere de la cooperación internacional para reforzar ciertos aspectos del proceso institucional interno, lo cual las autoridades destacan frecuentemente. De hecho, en 2012 Chile recibió un total de USD 126 millones, provenientes principalmente de Alemania, la Unión Europea y Francia. Esta dualidad ha sido un elemento decisivo en la estrategia chilena de introducirse con decisión en la CTR, modalidad en la cual el país se ha convertido en uno de los principales exponentes de la región, apalancando muchos más recursos por esta vía para la cooperación en la región que el total de recursos que asigna en su presupuesto para la cooperación bilateral.

5.2.1. El discurso político

En este contexto, al igual que Brasil, Chile pasó de ser un país receptor de AOD a ser considerado un nuevo proveedor debido a su experiencia acumulada y sus crecientes capacidades económicas. La CSS y CTR así como los esquemas de cooperación regional son las principales herramientas del país para participar en la arquitectura internacional CID. La evolución de Chile a un actor cooperante emergente nace de un interés, que va adquiriendo cada vez mayor importancia, por parte del Estado de Chile, dentro de su política exterior, de tener “una presencia chilena en el exterior, principalmente en América Latina y el Caribe, en materia de la cooperación,” de acuerdo a Eugenio Pössel (2013), a cargo de la cooperación sur-sur y triangular de la agencia.¹⁰⁸ El MRE establece como una de sus prioridades su proyecto de inserción internacional, que se materializaría “a través de programas de cooperación regional, la participación en reuniones bilaterales de coordinación política, económica y cultural” (MRE, 2013).

¹⁰⁷ Técnicamente el Banco Mundial catalogó a Chile como país de Ingresos Altos el 1 de julio de 2013, con lo cual de mantenerse esta tendencia (por tres años consecutivos) Chile sería eliminado de la lista de países receptores de AOD en la siguiente revisión.

¹⁰⁸ Entrevista con Eugenio Pössel, a cargo de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CTPD), AGCI, 25 de enero, 2013.

El MRE enmarca en cuatro principios la política exterior de Chile: 1.) el respeto al derecho internacional; 2.) la integridad territorial; 3.) la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos; y 4.) la responsabilidad de cooperar.¹⁰⁹ En este marco, la misión de la agencia es “contribuir al logro de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno impulsando acciones de cooperación horizontal y triangular para instituciones y países de la región”, como puntualiza oficialmente la agencia de cooperación.¹¹⁰

Dentro de este esquema, Chile busca la inserción internacional que, de acuerdo a su Cancillería, “adquiere importancia estratégica al observar que nuestra región cuenta con un potencial único para estrechar y multiplicar los lazos económicos-comerciales, fortalecer los vínculos políticos e impulsar el desarrollo cultural.”¹¹¹ Por lo tanto, de acuerdo a Pössel (2013), la cooperación chilena se concentra en países de América Latina y el Caribe, y entre ellos, se dirige a países de menor o similar niveles de desarrollo. Chile, a través de la cooperación como “instrumento de política exterior, busca construir espacios de desarrollo e integración” en la región vía la creación de relaciones de cooperación en función de otros objetivos de la política exterior del país, por un lado, y por otro, asumir un “rol de retribuir por la solidaridad que se recibió” cuando Chile se encontraba en una posición similar. El oficial agrega que “hay intereses culturales, acercamientos políticos, acercamientos económicos...Por lo tanto a nosotros nos interesa la integración latinoamericana. Y nos interesa el desarrollo, porque a la medida que hay desarrollo, tenemos mejores vecinos y nos va mejor a todos” (Pössel, 2013).

Michelle Bachelet, presidente de Chile durante el período marzo 2006 – marzo 2010 en su primer mandato y nuevamente a partir de marzo de 2014 y una de las impulsoras de la importancia de la cooperación para el desarrollo,

¹⁰⁹ Información detallada en la página oficial del MRE chileno. Recuperado el 5 de enero de 2015 de:

http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20080802/pags/20080802194424.php

¹¹⁰ Información de la página oficial de la AGCI. Recuperado el 5 de enero de 2015 de:

<http://www.agci.cl/index.php/acerca-de-agci>

¹¹¹ Prioridades de la Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.minrel.gob.cl>

dijo de la cooperación internacional: “Chile cree en la solidaridad entre los latinoamericanos y porque Chile cree firmemente que en esta era de globalización, la única manera de encarar y resolver los problemas globales y comunes de la globalización, es justamente con soluciones comunes, construidas sobre la base de la cooperación internacional” (AGCI, 2010 :16).

Siguiendo con el documento de balance de la agencia, Chile considera que los aportes de la CSS “deben ser tan valorados como los de la tradicional Cooperación Norte-Sur” ya que “los países de renta media presentan claras fortalezas respecto de los altamente desarrollados para transferir sus capacidades más allá de sus fronteras, traspasando los beneficios del propio desarrollo, en una esquema de mayor horizontalidad y con experiencias que se adaptan de mejor forma a la realidad particular de cada país” (AGCI, 2010 :17). También piensa que se diferencia de la AOD, ya que recae en los principios de “la horizontalidad, la reciprocidad y la alineación” (AGCI, 2010 :18).

En 2010, la presidente Bachelet, en su primer mandato, definió la integración regional como uno de los ejes de su Gobierno, en particular la integración regional, y la cooperación como uno de los engranajes más importantes de la política exterior del país. Esto llevó a la redefinición de las prioridades, principios y maneras de desarrollar la cooperación. En consecuencia, la cooperación ofrecida por Chile quedaría orientada de acuerdo a las principales fortalezas del país, tales como el “fortalecimiento institucional, políticas públicas, fomento productivo y protección social” (AGCI, 2010 :23), entre otros. De esta manera la CSS del país pasaría a enmarcarse en lo que se definirá por una parte como cooperación horizontal y por otra como cooperación triangular, pero también en la cooperación Regional del país

Para Chile, la cooperación triangular “contribuye a lograr una mayor eficacia y eficiencia de la cooperación que otorgan los donantes tradicionales y a su vez, multiplica los beneficios e impactos de las acciones de cooperación que ejecutan los países de renta media” (AGCI, 2010 :19), al combinar de forma complementaria las capacidades de los diferentes actores involucrados. Además, de acuerdo a Chile este tipo de cooperación ayuda a disminuir “la

brecha cultural entre los donantes tradicionales y los países beneficiarios, se acortan las barreras objetivas del idioma e idiosincrasia, facilitando de este modo la interlocución entre los distintos involucrados en el proceso de la cooperación” (AGCI, 2010 :19).

Acerca del deseo chileno de trabajar hacia el desarrollo y la integración de la región y el papel de la cooperación dentro de ella, Bachelet afirmó que “la globalización ha agudizado la desigualdad en el mundo; y América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. Por eso hoy debemos actuar con una nueva mirada” (AGCI, 2010 :42). Por lo tanto, como constata el documento de balance de la gestión de la presidenta Bachelet, el trabajo de la AGCI durante su período presidencial se concentró en realizar su labor en América Latina y el Caribe, con particular atención para los países de Bolivia, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Cuba, República Dominicana y Haití. También se firmaron Acuerdos de Asociación con Argentina, México y Uruguay, y con Colombia, se firmó un acuerdo de libre comercio.

Respecto a los compromisos internacionales, en 2010 Chile se adhiere a la OCDE como el primer país sudamericano en ser Miembro de la Organización.¹¹² Así, Chile empieza a participar como Miembro observador del CAD, incluso ha participado en esta calidad en el *Peer Review* a Corea a fines de 2012. Michelle Bachelet, comentó al respecto que “el ingreso a la OCDE contribuirá a que Chile dé un salto en la calidad de las políticas públicas y en la modernización del Estado. Al ingresar a la OCDE, Chile trabajará junto a las economías más avanzadas del mundo, en la búsqueda de soluciones a nuestros principales desafíos en materia económica, social y medioambiental, entre otras materias, desafíos que, por lo demás, hoy son globales” (AGCI, 2010 :86).

Dado el comportamiento sostenido económico y financiero de Chile, especialmente desde su retorno a la democracia, aunque la misma OCDE

¹¹² Chile ingreso como Miembro pleno el 7 de mayo de 2010. En el contexto latinoamericano, México es el único otro Miembro pleno, desde el 18 de mayo de 1994, de la región. En estos momentos Colombia es país candidato a ingresar.

sostiene que el país tiene aún mucho trabajo por adelante para reducir el nivel de pobreza y la inequidad,¹¹³ el país es bien considerado por las organizaciones financieras internacionales, como el BM y el FMI. Esto le ha dado a Chile el ímpetu de llegar a tener un estatus de potencia económica internacional y así comportarse como país desarrollado, por ende la importancia de su entrada a la OCDE.

Eugenio Pössel, director de CSS y CTR de la AGCI durante el mandato del presidente Piñera, comenta que aunque Chile no quiera formar parte del CAD, sí se hace “partícipe de los lineamientos del CAD porque lo consideramos un *expertise* que a nosotros nos enriquece...No tiene consecuencia para nosotros más que el aprendizaje. Nosotros nos declaramos un país cooperante...No somos donantes, somos cooperantes. Por eso no estamos en el CAD. Pero, lo que hemos aprendido del CAD...y lo que Chile aprende del OCDE, el Chile lo miramos con mucho respeto” (Pössel, 2013). Para el sistema de cooperación nacional la membresía de Chile en la OCDE “implica un compromiso por alcanzar mejores estándares a nivel nacional, coordinar una cooperación internacional de mayor solidez en la Región e identificar las buenas prácticas en materia de desarrollo” (AGCI, 2010 :19).

Incluso antes de que asumiera este rol, Chile siempre intentó cumplir con los principios de la DP y las recomendaciones del PAA. Chile piensa que adoptar y aplicar los principios establecidos por ambos documentos ayuda a orientar la CSS ya que “las buenas prácticas en la ayuda internacional convencional son identificadas y sistematizadas por el CAD, pero en el caso de las prácticas Sur-Sur, parece evidente que estas deberían salir de una puesta en común por parte de los países de América Latina” (AGCI-PNUD, 2012b :18). Más allá de las declaraciones y buenas intenciones, en la práctica Chile no ha firmado en 2005 ni adherido posteriormente a la DP (CAD-OCDE, 2005),

¹¹³ El Banco Mundial informa que en 2009, el ingreso medio del 20% más rico del país gana 13 veces más que el 20% más pobre. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.worldbank.org/en/country/chile/overview>

tampoco lo ha hecho con respecto a la Alianza de Buzan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (2011) (CAD-OCDE, 2011).¹¹⁴

Aprender de la organización y de las experiencias de otros países de la región en términos de su trabajo como donantes de AOD es lo que Chile dice buscar y es “uno de los desafíos que se ha impuesto la cooperación chilena en pos de promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre los países del Sur, para potenciar las capacidades y las buenas prácticas” desde una perspectiva del Sur, para promover “políticas de cooperación adecuadas a los desafíos de desarrollo de nuestros países” (AGCI-PNUD, 2012b :18). Es decir, lo que afirma buscar Chile al acercarse a la OCDE, es que se creen políticas de cooperación bajo la mirada de los países del Sur, que tienen sus propios desafíos y experiencias de desarrollo, que no necesariamente serán reflejadas y respetadas desde una mirada del Norte. Aunque en la práctica, concluye Santander (2013), los hechos muestran que para Chile la agenda de la eficacia se considera alejada de las necesidades de los países de renta media y de la CSS en general, la cual debe tener su dinámica propia.

La posición chilena con respecto a la OCDE y el CAD difieren de la de Brasil, quien asume una postura de rechazo más directa. Chile por un lado piensa que trabajando desde dentro del sistema establecido por el OCDE puede llevar a que una perspectiva del Sur pueda encontrar cabida. Brasil, por otro lado, rechaza y efectivamente rehúsa ser partícipe de los principios establecidos por la DP y el PAA, ya que los ve como imposiciones hechas del Norte hacia el Sur, sin tomar en cuenta las realidades de esta última. Brasil le gustaría ver la creación de reglas y principios por un órgano independiente dedicado a eso que forme parte de las Naciones Unidas, por ejemplo. Chile es de la opinión que la AGCI “debe seguir avanzando en la articulación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, que por un lado respeta y reconoce las ventajas de cada organismo cooperante y por otro, estructura a

¹¹⁴ La información actualizada sobre firmas, ratificaciones y adhesiones se puede consultar en la sitio de la OECD. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/countriesterritoriesandorganisationsadheringtotheparisdeklarationandaaa.htm>

partir de esas fortalezas, una oferta de cooperación con sello país” (AGCI, 2010 :87) .

Sobre este tema, Eugenio Pössel comenta que Chile no se encuentra en ningún enfrentamiento entre la ONU y el CAD, y que Chile apoya a “los dos lados, tal vez porque Chile se define como política de regionalismo abierto. Queremos al Mercosur, queremos CELAC, queremos UNASAR. Vamos a todas. Eso es política de país pequeño. Es nuestra política” (Pössel, 2013).

Entonces, en base a la evolución de su política exterior y el papel de la CID dentro de ella, el país va cambiando su perfil dual de receptor-donante y asume los retos y responsabilidades correspondientes a un país de su nivel de crecimiento económico, especialmente de cara a los demás países de la región y los proyectos de desarrollo regionales como un país pivote (*pivotal country*) destacado (Santander, 2011). La visión estratégica de la política exterior es clara y determina la Política de Cooperación del país. Sin embargo una estrategia específica de cooperación aún no ha sido desarrollada en el país (Santander, 2013). Durante el gobierno del presidente Piñera, hasta marzo 2014, se trabajó en esta dirección, pero a pesar de algunos avances destacables en términos de eficacia de la institucionalidad, dicha estrategia no fue aprobada durante su mandato y estuvo en la mesa de trabajo para la nueva administración, la cual no aprobó en la forma recibida en los primeros consejos de la AGCI tras el cambio de mando.

5.2.2. Agencia Chilena de Cooperación Internacional: misión, visión, valores

La historia de la Agencia está marcada por rápidos procesos de adaptación a los cambios. La agencia chilena fue creada en 1990 como parte del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) con la vuelta a la democracia para buscar y canalizar la AOD que llegaba para apoyar el fortalecimiento institucional, la consolidación de la democracia y el desarrollo del país después de 17 años de dictadura militar. Durante el período entre 1973 y 1990, la poca ayuda internacional recibida por el país, debido al aislamiento internacional provocado por la situación política, había sido

canalizada a través de organizaciones no gubernamentales y dirigida para reforzar la sociedad civil o la protección de los derechos humanos.¹¹⁵

La función de la agencia de puramente receptor de cooperación a donante cambia en 1993 con el Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y en 1998 con las primeras acciones realizadas por Chile de CTR. Es desde entonces que Chile asume el papel de cooperante emergente. En 2005 la agencia pasa a relacionarse con la Presidencia a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestando la conversión de la cooperación internacional en un instrumento de la política exterior de Chile.

El marco legal lo establece primero la Ley 19.898 de creación del Ministerio de Planificación y Cooperación desde donde la agencia originalmente se vincula a la Presidencia al momento de su creación en julio 1990, específicamente el Artículo 17 que establece:

“La Agencia de Cooperación Internacional de Chile es 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. En aquellos casos en que la cooperación internacional requiera de una contraparte financiera nacional, ésta deberá ser aprobada por el Ministro de Hacienda.

Además, la agencia tiene la finalidad de implementar, realizar, y ejecutar la cooperación internacional para y entre países en desarrollo.

La Agencia está sometida a la supervigilancia del Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Decreto Ley 19.898, Ministerio de Planificación).

Posteriormente esta ley se derogó, mediante la modificación de Ley 19.999 de febrero 2005 que traspasó la agencia al MRE, lo cual para la agencia significó intensificar las relaciones con las embajadas del país en la región y supervisar su trabajo técnico a los lineamientos de la política exterior con sus énfasis propios. Así, desde 2008 la agencia asume la tarea de la consolidación y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, estructurando una agenda de cooperación que contempla el sector público y

¹¹⁵ Para mayores detalles de esta etapa se puede ver: Santander, Guillermo (2011). Chile: explorando nuevos roles. Guillermo Santander Campos (coord.). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudio de casos*. ICEI Estudios e Informes.

actores privados, donde se incluye a miembros de la sociedad civil, ONGs y universidades (AGCI, 2010 :19).

El organigrama de trabajo de la AGCI muestra que su autoridad máxima recae en el Consejo, presidido por el MRE, o quien esta autoridad designe, y compuesto también por un representante del Ministerio de Hacienda y cuatro consejeros designados por la Presidencia de la República (debiendo incluir entre ellos al menos un representante de alguna universidad pública). El cargo de la dirección ejecutiva, que tiene rango de Embajador para resolver cuestiones de representación internacional, es elegido desde 2008 mediante el Sistema de Alta Dirección Pública. Desde noviembre 1990 hasta mayo 2014 (270 meses) ha habido 10 Directores o Directoras, lo cual significa un promedio de poco más de dos años por persona. Esto es representativo de la alta rotación de los cargos en esta agencia y sector en general. Actualmente se desempeña en el cargo el Embajador Ricardo Herrera Sodias, una persona con una trayectoria internacional como embajador y consultor del PNUD que seguramente ejemplifica el retorno, con el segundo periodo presidencial de la Presidenta Bachelet, a las prioridades de cooperación anteriores al gobierno de Piñera.¹¹⁶

Además de los cargos administrativos y de gestión de la agencia, la estructura muestra una organización dividida en tres grandes áreas: 'cooperación receptiva', 'cooperación sur-sur y triangular (o CTPD)' y 'formación de capital humano (becas)'. Este nivel es seguido por tres equipos organizados en función a 1.) socios de cooperación, 2.) encargados de sectores y 3.) encargados de países.

¹¹⁶ Al momento de la edición final de este capítulo, septiembre 2014, el nuevo Director Ejecutivo Herrera tiene pocas semanas en el cargo, limitando la posibilidad de entregar ejemplos concretos de los cambios. Sin embargo, tanto su perfil como el del nuevo Ministro de RR.EE, el Embajador Heraldo Muñoz entregan buenos indicadores de la importancia que se asignará a la cooperación del país. Internamente, en los primeros consejos de la AGCI desde marzo 2014 con el nuevo Ministro no se aprobaron las estrategias y documentos oficiales para el 2014 diseñados bajo el mandato del anterior Director Ejecutivo, Jorge Daccarett (septiembre 2011-31 mayo 2014) a la espera de que la nueva dirección ejecutiva realizara cambios a la estrategia y planificación de la AGCI.

5.2.3. Modalidades: ámbitos temáticos y geográficos

En línea con el espíritu de los principios de la cooperación del Sur, la AGCI no determina la asistencia técnica a los países en América Latina y el Caribe, sino que trabaja su sistema de cooperación sobre la base de la demanda. Es decir que contrariamente a la AOD, los gobiernos de los países se acercan a Chile para pedirle apoyo e intercambio de experiencias, ya que la política de la CID impulsada por Chile es de “preocuparnos más de lo que los países quieren y no lo que nosotros queremos que tengan”, comenta Pössel (2013). El funcionario agrega que “muy rara vez hemos hecho algo que no nos han pedido los gobiernos...y nos alineamos con sus políticas, y la alineación y armonización” (Pössel, 2013).

De manera breve, el accionar de Chile como cooperante emergente se enmarca en dos modalidades 1.) la cooperación horizontal, a través de proyectos y acciones ejecutados por medio de asistencias técnicas, misiones, pasantías, talleres y seminarios internacionales; y 2.) la cooperación triangular entre una fuente bilateral o multilateral y un país de desarrollo medio (AGCI, 2012a :6). En particular, la CTR merece una mención aparte para el caso chileno debido a su creciente importancia para el gobierno y el reconocimiento internacional que está alcanzando.

A través de estas dos modalidades se procura entregar la “transferencia de conocimientos y dejar capacidades instaladas en los países receptores y no sólo el otorgamiento de recursos financieros” (AGCI, 2010a :20). También se puede considerar, sin embargo, la cooperación regional como una modalidad de despliegue de la CSS chilena. Por esta razón en los siguientes apartados de la CSS chilena se revisarán primero la dos modalidades formales, la horizontal y luego la triangular, para a continuación incluir un apartado descriptivo sobre las instancias de cooperación regional en que participa el país, dejando la descripción de algunas acciones clave de cooperación regional más prácticas para la última sección.

Las modalidades se revisarán considerando aspectos relacionados con el alcance geográfico y temático en cada modalidad. La última información

completa muestra que en 2012 se gestionaron 90 proyectos de cooperación, de los cuales 55 corresponden a acciones horizontales y 35 a triangulares. Esto representa un aumento de un 22% del presupuesto en relación a 2011 y 35% en cuanto a número de proyectos (AGCI, 2013). También se constatan otras 12 acciones directas, cursos internacionales (dos) y el programa regional.

5.2.3.1. Cooperación horizontal

En 2010, Chile invirtió la mayor parte de su presupuesto hacia la cooperación horizontal al Fondo de cooperación Chile-México, con USD 1.034m. La ayuda hacia Haití recibió el segundo monto más alto con USD 501,038 y la cooperación a nivel regional recibió el tercer monto más alto ese año con USD 482,545. Como país, Bolivia recibió USD 358,513 en apoyo, y luego viene El Salvador que recibió USD 53,401. Esto contrasta con los montos invertidos hacia la cooperación en la región durante el segundo año, 2011, de la presidencia de Sebastián Piñera: la cooperación a nivel regional recibió aportes de USD 284.715, luego a Ecuador se destinaron USD 90,237, a Panamá USD 73,471, a Bolivia USD 65,181, y a Haití USD 65,100.

Respecto a los ámbitos temáticos, la cooperación ejecutada por Chile se concentra en las áreas en que el país tiene mayores fortalezas, destacándose fortalecimiento institucional. Desde 2008 la cooperación se dedicó al fortalecimiento institucional y el desarrollo de políticas públicas asociadas con la superación de la pobreza, la salud, la educación, la vivienda, la justicia y la modernización del Estado. También destacan el desarrollo de políticas públicas para promover la innovación y la competitividad, las buenas prácticas y el desarrollo agrícola, la calidad e inocuidad alimentaria, el desarrollo de la agricultura familiar campesina, pesca y acuicultura. A esta lista también se puede agregar la experiencia chilena en negociaciones comerciales internacionales y la promoción de las exportaciones (AGCI, 2010a :42).

Geográficamente Chile concentra la cooperación que aporta en los países de América Latina y el Caribe, y entre ellos a países de menor o similar niveles de desarrollo. La cooperación ofrecida por Chile a terceros es oficial, ya

que no financian ONGs o consultoras, pero entablan relaciones oficiales entre gobierno y gobierno, se crea una relación entre la AGCI y las instituciones homólogas en los países al cual se apoyará. Pössel (2013) dice que no trabajan nada que no haya sido “pedido por el gobierno y fundamental y justificado por un plan de desarrollo”. Agrega que en Chile no se ofrece cooperación conocida como Norte-Sur ya que “no vamos a un lugar a imponer lo que nosotros queremos y hacer lo que nosotros queremos (Pössel, 2013).

Haití, Bolivia, Perú y El Salvador son los países en los cuales la cooperación chilena asignó más recursos durante el periodo 2006-2010. Durante esta presidencia, Chile también se expandió más allá del continente de las Américas, desarrollando programas de cooperación en Mozambique, Sierra Leona y China.

Desagregando el volumen total de recursos de cooperación del país, con una visión temporal se puede apreciar que durante el período 2006-2010, Chile asignó un total de USD 1.8m a Bolivia entre la CSS (Asistencia Técnica, USD 937,556 y Formación y Becas, USD 721,896) y CTR, USD 116,455.

Bolivia es el país al que Chile le dio mayor importancia dentro de su cartera de la cooperación en América Latina. La relación de cooperación entre Chile y Bolivia se encuentra dentro del marco del instrumento bilateral la Agenda de los 13 Puntos firmada en junio del 2006, donde el punto ocho se refiere a la elaboración de instrumentos en la lucha contra la pobreza. A partir de 2008, se elaboran proyectos que tocan los temas de la salud, educación, desarrollo, infancia, agricultura, gestión pública y la participación de la sociedad civil (AGCI, 2010a :44).

En Bolivia se ejecutaron 13 proyectos en total, donde la mayor parte de los recursos fueron destinados al fortalecimiento institucional y la modernización del Estado en Bolivia a través de dos proyectos, USD 294,877, y la menor cantidad de recursos se asignaron a dos proyectos a la superación de la pobreza, la protección y el desarrollo social, USD 37,973. El resto de los recursos fueron divididos de la siguiente manera: salud, tres proyectos, USD

129,682; educación, tres proyectos, USD 129.682; y el fomento productivo, innovación y competitividad, tres proyectos, USD 129,682 (AGCI, 2010a :45).

En salud, más en concreto, el proyecto Hermanamiento entre el Hospital Exequiel González Cortés de Santiago y el Hospital del Niño Dr. Ovidio Aliaga de La Paz permitió la incorporación de nuevos procedimientos médicos y gestión en seis áreas médicas. Chile participó en el diseño del nuevo Hospital del Niño en La Paz y en enero 2010 la presidente Bachelet donó equipos médicos al hospital (AGCI, 2010a :44).

En tanto, en el ámbito agrícola, un área en que Chile tiene mucha experiencia y conocimiento, al ser un país cuyo sector agrícola representa una gran parte de la economía y que ha tenido que desarrollar un sistema fito-zoosanitaria que cumpla las estrictas exigencias de la Unión Europea, Asia y Norte América (Pössel, 2013), en 2009 el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) chileno inició un programa para fortalecer las regulaciones en Bolivia, concentrado en la mosca de la fruta, que ayudaría hacia la exportación de productos del sector agrícola familiar en el país (AGCI, 2010a :44-45).

Perú es el país que recibió el segundo aporte más grande de Chile tras Bolivia, por un total de USD 1.3m durante 2006-2009, la mayor parte de esos recursos por vía de Formación y Becas, por un monto USD 835,874 (AGCI, 2010 :92), donde un total de 69 personas recibieron becas durante el período para realizar programas de Magíster, Diplomado y Cursos internacionales (AGCI, 2010 :97). En Asistencia Técnica Chile aportó USD 318,954 y en forma de Cooperación triangular, USD 96,684 (AGCI, 2010a :92).

El Salvador, el tercer país en recibir la mayor parte de los aportes de Chile en cooperación en la región de América Latina, y el mayor en América Central, recibió USD 872,840: USD 191,161 en Asistencia Técnica, USD 371,411 en Formación y Becas, y USD 310,268 en cooperación técnica (AGCI, 2010a :92).

En 2009, Michelle Bachelet, al firmar acuerdos con El Salvador redefiniendo la política de cooperación entre ambos, declaró que “Hemos decidido focalizar nuestros programas de cooperación en superación de la pobreza, en políticas de infancia, en el desarrollo de una sistema de protección social universal en El Salvador” (AGCI, 2010 :50). Se acordó durante esa visita del presidente salvadoreño Mauricio Funes a Chile que se crearía una agenda bilateral de cooperación para trabajar los temas de la salud, la seguridad ciudadana, la vivienda social, agricultura, la modernización del Estado y la gestión pública (AGCI, 2010a :50).

En El Salvador se desarrollaron once proyectos, donde se invirtieron USD 91.886 en dos proyectos hacia el Fortalecimiento Institucional y Modernización del Estado; USD 37,330 en cuatro proyectos hacia la Superación de la Pobreza, Protección y Desarrollo Social; USD 35,191 en un proyecto en Educación; USD 19,815 en dos proyectos dedicados al Fomento Productivo, Innovación y Competitividad; y USD 6,939 en dos proyectos enfocados en la Salud (AGCI, 2010a :50).

En el área más amplia de la superación de la pobreza, se trabajó en el fortalecimiento institucional para instalar un Sistema de Protección Social Universal, un instrumento nacional que “pretende avanzar de manera firme e ininterrumpida, bajo una visión de mediano y largo plazo, en la solución de los principales problemas sociales que afectan al país, especialmente la reducción de la pobreza, la inequidad de género y la exclusión social,”¹¹⁷ trabajando las áreas de educación, salud, prevención de la violencia, la generación de ingreso, el desarrollo productivo, la seguridad social y la infraestructura social básica.

En términos de seguridad ciudadana, se desarrolló el proyecto “Prevención Social de la Violencia y Delincuencia en el Municipio de Izalco” que va dirigido hacia niños y jóvenes que viven violencia en las escuelas. En este proyecto profesionales chilenos de dos comunas de Santiago prestaron su

¹¹⁷ Información en la web de la Presidencia de la República de El Salvador, accesible en: <http://tecnicapresidencia.gob.sv/temas/sistema-de-proteccion-social-universal.html>

experiencia al municipio de Izalco y al Consejo Nacional de Seguridad Pública en El Salvador (AGCI, 2010a :50).

En suma, la cooperación horizontal del país muestra una alta concentración geográfica en la región, siendo Haití de lejos el principal socio de Chile en la región, seguido de sus vecinos Bolivia y Perú. Se constataron algunas incursiones extra regionales en África (Mozambique) producto de la voluntad de la presidenta Bachelet pero que no continuaron con la siguiente administración. Los sectores en los cuales se especializa son los sociales, concretamente los relacionados con las políticas públicas de superación de la pobreza, protección y desarrollo social.

5.2.3.2. Cooperación triangular

Las razones por las cuales Chile empezó a incursionar en la CTR se resumen brevemente como:

“potenciar la movilización de recursos para la cooperación técnica para países en desarrollo; fortalecer las relaciones bilaterales entre las fuentes tradicionales de cooperación internacional y los denominados países emergentes; potenciar la cooperación recibida por un país en desarrollo, a través de la asociación de un donante tradicional con un país emergente; reducir costos, disminuir las barreras u obstáculos culturales asociados a la transferencia tecnológica; y potenciar aquellos factores que dinamicen el fortalecimiento institucional y formación de recursos humanos en áreas prioritarias” (AGCI-PNUD, 2012a : 31-32).

Para Chile este tipo de cooperación permite realizar proyectos y programas de “mayor envergadura, sostenibles en el tiempo y de profundizar los objetivos compartidos entre los países socios” (AGCI, 2010 :71). Se considera, en todo caso, importante que en este marco las relaciones entre los tres socios de este tipo de cooperación exista un interés común bien determinado, que se aprovechen las ventajas comparativas que se puedan entregar, que el trabajo se base en experiencias probadas y que la gestión de los proyectos o programas estén al alcance de los organismos involucrados (AGCI-PNUD, 2012b :13).

La evolución chilena de beneficiario de cooperación a socio oferente de cooperación ha permitido que Chile consolidara su trabajo en este tipo de apoyo en la región. Las experiencias ganadas en términos económicos,

comerciales, institucionales y de políticas públicas chilenas desde la vuelta a la democracia despertó el interés de los donantes tradicionales para considerar el país un buen socio para trabajar juntos en este ámbito. A raíz de esto en 2009, Chile llegó a ser el segundo país que más CTR ofrece, después de México (AGCI-PNUD, 2012b :14).

Al respecto, y específicamente refiriéndose a Haití, pero que también viene al caso más general, el Canciller de la época, Mariano Fernández comentó que

“Chile ha desarrollado una estrategia para concordar algunas alianzas estratégicas y ya son varios los donantes tradicionales que han solicitado propuestas de cooperación triangular a Chile para sumar recursos técnicos y financieros, como Alemania, España, Canadá, Israel y otros, que ven factible apoyar proyectos pilotos que estén en curso, con una mirada integral en áreas específicas y con impacto en áreas de interés prioritario del gobierno haitiano” (AGCI, 2010a :70).

Similar a la Cooperación horizontal, los programas y proyectos, y las acciones, de CTR en que incursiona Chile con socios fuentes se dedicaron a la Superación de la Pobreza (sistemas de diagnóstico e identificación y experiencias de desarrollo de capacidades en grupos pobres), Salud (desarrollo de políticas y reformas, mejoras en gestión, nutrición y atención primaria), Educación (desarrollo de políticas públicas y reformas, innovación pedagógica y curricular, capacitación, aplicación de nuevas tecnologías, educación pre-escolar y básica) y la Agricultura y Alimentación (políticas e instrumentos de fomento productivo, pequeña agricultura, programas fito-zoosanitarios, acuicultura, innovación y transferencia tecnológica y negociaciones comerciales en lo agropecuario y el fomento de las exportaciones) (AGCI-PNUD, 2012a :31-32).

Chile participa en la CTR de cuatro maneras diferentes: acciones, proyectos, actividades, seminarios regionales y cursos internacionales. Con el paso de los años y con la experiencia acumulada, Chile ha ido aumentando la cantidad de proyectos desarrollados a través de la CTR. En 2009, el 66% de las acciones chilenas fueron proyectos, comparado con el 18% en 2006. Ese año la mayoría de las acciones desarrolladas por Chile fueron actividades, con

un 55%, el 11% fueron Seminarios Regionales y el 16% Cursos internacionales. En 2007 el número de proyectos aumentaron drásticamente a un 47%, actividades bajaron a 28%, 18% de las acciones fueron Seminarios Regionales y el 19% Cursos internacionales. En el año 2008, volvieron a aumentar el número de proyectos, cubriendo un 58% de las acciones, 23% fueron actividades y el 19% Cursos internacionales. No se registraron Seminarios Regionales en 2008 (AGCI-PNUD, 2012b :16).

Durante el período en cuestión (2006-2009), en proyectos de CTR, Chile apoyó en la región de América Latina y el Caribe (más Mozambique) en acciones que suman un total de USD 3.14m: USD 1.34m fueron inversiones hechas por Chile y USD 4.04 por los socios fuentes (AGCI, 2010a :101).

En el informe sobre el balance de la Cooperación Internacional chilena durante este período, la AGCI hace hincapié de que existen dos períodos de la CTR en Chile, la primera es del 2006 al 2008 donde la participación con socios fuentes no fue tan fuerte, y donde Chile más bien se dedicó a la entrega de asistencia técnica, pasantías, cursos internacionales, seminarios en las áreas del fomento productivo, innovación y competitividad. La segunda, desde 2008, Chile empieza a trabajar en proyectos con España, Estados Unidos, Australia e Israel, lo que permite mayor financiación, en las áreas del fortalecimiento institucional, la modernización del Estado y más importante, la superación de la pobreza, y se “ve una tendencia a la concentración de proyectos, cada vez de mayor alcance y sostenibilidad en el tiempo con algunos países prioritarios...Bolivia, El Salvador y Paraguay con los países más beneficiados con esta política” (AGCI, 2010 :71). El gobierno también hace hincapié en que los países con los cuales trabaja en la CTR son miembros de la OCDE, además de organismos que pertenecen a Naciones Unidas (AGCI-PNUD, 2012a :7).

Durante el período 2006-2009 El Salvador es el país que más apoyo recibe de CTR de Chile y un socio fuente con USD 310,268. Paraguay viene en segundo lugar con un presupuesto de USD 256,571; Colombia USD 182,335; Nicaragua, USD 179,638; y Bolivia con USD 116,455 (AGCI, 2010a :98).

Chile tiene con Japón la relación más larga de socio en la cooperación de este tipo. En 1999 Chile y el Gobierno de Japón firmaron un acuerdo que dio inicio al Programa de Socio de Cooperación Chile-Japón, donde ambos países, a través de la agencia chilena y la JICA (Japan International Cooperation Agency) acordaron emprender acciones conjuntas en beneficio de terceros países, especialmente en América Latina y el Caribe. Bajo este acuerdo, ambos países trabajaron juntos en proyectos en Bolivia, Costa Rica, Colombia, El Salvador, República Dominicana y Paraguay, cubriendo los temas de la rehabilitación de discapacitados, el fomento productivo, la pesca artesanal y la acuicultura, PYMES, las exportaciones e importaciones, la salud y nutrición, entre otros (AGCI, 2010a :72).

A través del mismo acuerdo durante el período 2006-2009, Japón, como socio fuente aportó un total de USD 1.7m. Los recursos fueron dedicados más bien al desarrollo de los recursos humanos en la región a través de 17 cursos internacionales en Chile, instituciones públicas y universidades chilenas, cubriendo temas como la Producción Bovina Sustentable, Pequeña y Mediana Agricultura, Herramientas Geológicas para el Desarrollo Sustentable, Gestión y Política Ambiental para Latinoamérica y el Caribe, el Cultivos de Moluscos Comerciales, entre otros (AGCI, 2010a :72).

Alemania, a través de su agencia de cooperación técnica, GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit),¹¹⁸ aportó USD 801,317 durante este período en iniciativas abordando temas como el manejo del bosque nativo, viviendas sociales, protección al consumidor, PYMES, jóvenes, energías renovables, residuos, entre otros. Ambos países crearon el Programa Conjunto de Cooperación Técnica, enfocado a la región, que contempla la creación de una Fondo financiado en partes iguales por Chile y Alemania, a través del cual han beneficiado Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Guatemala y Uruguay. (AGCI, 2010a :72).

¹¹⁸ Hoy *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).

Durante el período 2007-2010 se ejecutó un proyecto conjunto entre Chile y Alemania para apoyar la República Dominicana, cuyo objetivo fue fortalecer la empleabilidad y la vida de los jóvenes en las zonas rurales de alta vulnerabilidad a través de programas públicos intersectoriales de formación, emprendimiento, juventud y comunidad. Aproximadamente 200 jóvenes fueron capacitados y recibieron micro créditos para sus emprendimientos. A través de la modalidad de asistencia técnica, se transfirió a un grupo de profesionales dominicanos el conocimiento y la aplicación de métodos y estrategias de trabajo con jóvenes para apoyarlos a generar sus propios ingresos y desarrollar diferentes destrezas (AGCI-PNUD, 2012b :11).

En 2009, Chile y España, a través de la Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo (AECID),¹¹⁹ firmaron el Memorando de Entendimiento entre la República de Chile y el Reino de España para una Asociación sobre cooperación triangular, que crea un fondo para financiar proyectos de cooperación en América Latina y el Caribe. España aportando USD 1.32m y Chile USD 391,300. El primer proyecto en que se embarcaron ambos países fue en Paraguay para fortalecer los recursos humanos en el sector público. El proyecto tuvo una duración de dos años y fue ejecutado por la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile y la Secretaría de la Función Pública del Paraguay (AGCI, 2010a :73).

Otro ejemplo más concreto, el Gobierno Vasco, desde 2006, con un aporte de USD 51,483, trabajó con Chile en dos proyectos, el primero en Perú abordando el tema de la sanidad, y el segundo en Nicaragua relacionado con la agricultura. Entre los dos países también se acordó expandir el abanico de temas de futuras iniciativas para incluir: innovación y competitividad, salud, educación, seguridad ciudadana, el sector agroalimentario, pesca, la igualdad de oportunidades y el medio ambiente, entre otros (AGCI, 2010a :74 y 101).

¹¹⁹ Sobre los antecedentes de la política de cooperación española a este momento ver: Martín, Carlos (2008). Participación española en la nueva arquitectura europea de cooperación internacional al desarrollo: la transformación de la política española. Esther Barbé (Coord.). *España en Europa 2004-2008*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea. núm. 4, Febrero 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.

En la relación entre Chile y España, se destaca a partir de 2011 la creación del Fondo chileno-español para la cooperación triangular orientado a contribuir al desarrollo de ALC. Los objetivos centrales del Fondo son ayudar a cumplir los ODM en la región, mejorar la habilidad de la AGCI para gestionar la CTR, y sistematizar y compartir la información de las experiencias. Actualmente se está trabajando en Bolivia, El Salvador y Paraguay, principalmente.

Desde 2008, Corea ha estado trabajando junto a Chile en la formación de recursos humanos en la región, específicamente en los temas de la acuicultura y el gobierno electrónico. Durante el período 2008-2010, la agencia chilena con la agencia de cooperación de Corea KOICA (Korea International Cooperation Agency) ofrecieron tres cursos, donde participaron 49 profesionales de la región. KOICA aportó un total de USD 195,551 (AGCI, 2010a :74 y 101).

Con Canadá, específicamente el gobierno de Quebec, Chile trabajó hacia la capacitación de 15 abogados bolivianos en materia de defensoría penal pública. La Agencia canadiense para el desarrollo internacional aportó USD 300,000 en total para este proyecto en específico. En 2008 y 2009 Canadá invirtió USD 54,708 en iniciativas de cooperación triangular con Chile (AGCI, 2010a :74 y 101).

Dentro del abanico de la CSS, tanto horizontal como triangular, Chile también participa en proyectos con organizaciones internacionales, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y UNITAID;¹²⁰ y en fondos creados especialmente para tocar temas del desarrollo en la región, como el Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de la Infancia y el Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México. En concreto, por ejemplo, con el PMA, la agencia

¹²⁰ UNITAID se creó en 2006 por los gobiernos de Brasil, Chile, Francia, Noruega y el Reino Unido como el "Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos." Hoy en día con el respaldo de un número creciente de miembros "Norte-Sur", entre ellos Chipre, Corea, Luxemburgo, España y la Fundación Bill y Melinda Gates, junto a Camerún, Congo, Guinea, Madagascar, Malí, Mauricio y Níger. Grupos de la sociedad civil también se rigen por UNITAID, dando voz a las organizaciones no gubernamentales y las comunidades que viven con el VIH, la malaria y la tuberculosis. Mayor información en: <http://www.unitaid.eu/en/>

firmó un Convenio de Cooperación en 2009, aquí las dos instituciones empezaron a trabajar sistematizando y valorizando las demandas de cooperación recibidas por Chile en el tema de la desnutrición infantil. En 2012, paralelamente al trabajo que Chile ya estaba realizando en estos países, ambos se encontraban ejecutando proyectos de asistencia técnica sobre el tema en Paraguay, Bolivia y la República Dominicana. Además, hubo conversaciones para extender la labor en cinco países más de la región: Haití, Cuba, El Salvador, Ecuador y Guatemala (AGCI, 2010a :80).

UNITAID es una organización que busca aumentar los fondos para que haya mayor acceso al tratamiento y diagnóstico de VIH/SIDA, malaria y tuberculosis en países de renta baja. Chile forma parte de esta iniciativa desde 2006. Chile reúne cerca de USD 4 millones al año para UNITAID a través de cobrar un porcentaje adicional en la tasa de embarque en los viajes aéreos. El entonces Canciller de Chile, Alejandro Foxley, en 2008 declaró al respecto que Chile “ha reafirmado su compromiso con esta instancia, porque es una demostración de acción concreta en materia social” (AGCI, 2010a :82).

El Fondo iberoamericano para el desarrollo de la infancia fue anunciado en 2007 por la entonces presidente de Chile, Michelle Bachelet durante la XVII Cumbre iberoamericana de jefes de estado. Este Fondo busca “fortalecer los sistemas de protección a la infancia, fomentando el intercambio de experiencias en el marco de la cooperación sur-sur, contribuyendo así a los objetivos de los países iberoamericanos, atendiendo a su vez las diferencias culturales, territoriales y organizacionales de éstos” (AGCI, 2010a :80). En 2009, se presentaron 44 proyectos a través de dos convocatorias y nueve de ellos fueron seleccionados. Los temas que se cubrieron fueron la protección del derecho de la vida, la supervivencia y el desarrollo, la protección de derechos vulnerados, además del derecho a la familia, fomento al derecho a la participación y el fortalecimiento de sistemas de protección a la infancia (AGCI, 2010a :81-82). Los recursos recaudados por el Fondo ascendieron USD 1m, pero la demanda por cooperación superó cuatro veces el monto. No hubo aportes adicionales al fondo por los países, que “deja de manifiesto la necesidad latente de que los países iberoamericanos aporten recursos para

realizar una mayor cantidad de iniciativas en beneficio de la infancia y la adolescencia” (AGCI, 2010a :82).

El Fondo conjunto de cooperación Chile-México, creado en 2007 y una de las principales acciones destacadas por el gobierno en 2012 y 2013, busca fortalecer la cooperación bilateral a nivel del sector público y toma en cuenta la participación de la sociedad civil y la posibilidad de implementar Cooperación triangular (AGCI, 2010a :78). El Fondo dispone de USD 2 millones anuales, aportados por los dos países en partes iguales. La coordinación y la implementación del Fondo están a cargo de la Comisión de cooperación, integrada por personal de la Agencia mexicana de cooperación internacional para el desarrollo (AMEXCID) y la agencia en Chile. Los proyectos deben ser aprobados conjuntamente por los cancilleres de los dos países (AGCI, 2010a :78).¹²¹ En 2008, se aprobaron 16 proyectos, los cuales fueron ejecutados durante el período 2008-2009. Se asignaron USD 1.87 millones en ellos, que tocaron los temas de la educación y cultura, la política exterior, el fomento al comercio y el fortalecimiento institucional. Durante el período 2008-2009 se ejecutaron seis proyectos por un monto de USD 1.43m, cubriendo las áreas de cultura, salud y desarrollo social, justicia y seguridad, género, familia e infancia, PYMES y fomento productivo. De acuerdo a la página web del Fondo, hasta el 2012 se habían aprobado 43 proyectos, 27 de los cuales fueron ejecutados completamente. El compromiso ha sido el de iniciar al menos dos proyectos triangulares en el marco de este fondo. Durante 2012 se acordaron cuatro proyectos en los países CARICOM, CELA y Haití (AGCI, 2013)

Durante los primeros dos años del mandato de Sebastián Piñera, bajo la modalidad de la CTR, Chile aportó USD 536,7753 en 2010 y USD 279.101 en 2011 (AGCI, 2011b :5 y AGCI, 2012b :6). Más en detalle, en estos dos años, Paraguay recibió la mayor parte de los recursos: USD 177,965 en 2010 y USD 142, 983 en 2011. Colombia, durante el mismo período recibió los segundos aportes más altos: USD 56,381 y USD 48,497 respectivamente. En 2010, El Salvador se encontró en el tercer lugar recibiendo USD 46,750, mientras en

¹²¹ Se puede encontrar información específica sobre el Fondo actualizada en recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://www.agci.gob.cl/fondo_chile_mexico/que_es.html

2011, Guatemala fue el tercer país más beneficiado con USD 40,608. En ambos años Bolivia fue el cuarto país más beneficiado por Chile con USD 38,006 y USD 29,810, respectivamente (AGCI, 2011b :5 y AGCI 2012b :6).

Durante este período, las áreas temáticas cubiertas por este tipo de cooperación son el fomento productivo, innovación y competitividad; fortalecimiento institucional y modernización del estado; y la superación de la pobreza, protección y desarrollo social. En ambos años la última área recibió la mayor cantidad de aportes, en 2010 recibió un 64,3% y en 2011 un 55,2%, aunque de un año a otro se nota una drástica reducción de financiamiento: USD 536,753 y USD 154,143, respectivamente (AGCI, 2011b :9 y AGCI, 2012b :10).

Los recursos designados al fortalecimiento institucional y modernización del estado también se vieron drásticamente reducidos de un año a otro: USD 130,054 en 2010 y USD 62,460 en 2011. Pero los aportes hacia el fomento productivo, innovación y competitividad se mantuvieron relativamente iguales: USD 61,482 y USD 62,498, respectivamente (AGCI, 2011b :9 y AGCI, 2012b:10).

En ambos años Chile dedicó la mayor parte de sus aportes a la asistencia técnica: USD 365,351 (67.5%) en 2010 y USD 188,375 (67.5%). Luego, las pasantías fueron el instrumento más ejecutado con USD 137,948 (25.7%) y USD 90,726 (32.5%) en sus años respectivos. En 2010 las misiones y seminarios son instrumentos utilizados por Chile, pero dejan de serlo en 2011 (AGCI, 2011b :12 y AGCI, 2012b :14).

Como los años anteriores, Chile mantuvo sus relaciones con países del Norte para la ejecución de proyectos de cooperación triangular, estos son España (AECID), Canadá (Comunidad de Quebec), Alemania (GTZ), Japón (JICA), Estados Unidos (USAID), Corea (KOICA) e Israel (MASHAV), además del PMA, el BID y el Banco Mundial. La única diferencia entre el 2010 y el 2011, es que en el último se suma Australia a través de AUSAID (AGCI, 2012b :15).

La página web de la agencia establece que Chile también tiene firmados acuerdos de cooperación internacional con Bélgica, específicamente con la comunidad de Valona desde 1969, y la Flamenca, desde 1997, Suecia, desde 1991, y la Unión Europea desde 2002.¹²² Para 2010, la agencia no entregó datos, pero en el 2011, los aportes de los socios fuente de Chile en la cooperación triangular fueron los siguientes: Alemania USD 433,746; Estados Unidos USD 234,067; Corea USD 203,860; Japón USD 200,269; España USD 151,275; y Australia USD 57,431 (AGCI, 2012b :16).

Como se mencionó anteriormente, de todos los países de la región de América Latina y el Caribe, Paraguay fue el que recibió más aporte en proyectos triangulares de Chile y un país fuente durante el período 2010-2011. Por ejemplo, con Estados Unidos, Chile está trabajando tres proyectos en Paraguay: Fortalecimiento del control interno de la dirección nacional de aduanas de Paraguay; Fortalecimiento del sistema de información comercial de red de inversiones y exportaciones (REDIEX); y el Apoyo al diseño de políticas públicas de agricultura familiar. El primero está relacionado con la modernización del estado y los dos últimos al fomento productivo.¹²³

El proyecto Fortalecimiento del control interno de la Dirección nacional de aduanas de Paraguay es uno de asistencia técnica, que busca fortalecer el control interno del sistema nacional aduanero paraguayo, para potenciar las capacidades y competencias en su sistema de auditoría y la fiscalización física. Los fondos invertidos en el proyecto, que duró doce meses aproximadamente, fueron un total de USD 80,844. Estados Unidos, a través de su agencia USAID, aportó USD 39,486, Chile USD 26,022 y USD 15,376 fueron aportados por Paraguay.¹²⁴

¹²² Información actualizada sobre los socios de Chile se encuentra en la web de la AGCI. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.agci.cl/index.php/nuestros-socios-home>

¹²³ Información actualizada sobre los proyectos de Chile se encuentra en la web de la AGCI. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.agci.cl/index.php/nuestros-proyectos/paraguay>

¹²⁴ Ficha informativa proyecto con la información correspondiente. Recuperado 5 enero 2015 de: http://www.agci.cl/images/paises/fichas_pdf/paraguay/fortalecimiento_control_interno_direccion_nacional_aduanas_paraguay.pdf

Estados Unidos también sirve de país fuente para el proyecto de fomento productivo en Paraguay llamado “Apoyo al diseño de políticas públicas de agricultura familiar”, que es una mezcla de asistencia técnica y pasantía. El proyecto busca entregar las herramientas para fomentar el desarrollo económico y social de la población enfocada en la agricultura familiar para asegurar la seguridad alimentaria dentro de una estrategia de desarrollo rural que sea competitiva y a la vez equitativa.¹²⁵ El monto total de inversión en proyecto es de USD 132,085, USD 61,839 de los cuales fueron proporcionados por Estados Unidos y USD 49,220 por Chile. USD 21,026 llegaron de otras fuentes no especificadas.¹²⁶

Las autoridades chilenas están poniendo mucho énfasis en la CTR. De hecho en 2012 se incorporaron nuevos socios lo que incrementó el número de proyectos iniciados bajo esta modalidad en un 60% en relación a 2011, llegando el total de proyectos gestionados durante 2012 a 35 proyectos (AGCI, 2013). Mucho de este crecimiento de las acciones triangulares del país están orientadas a los distintos Fondos internacionales en los cuales el país participa, adicionales a los de carácter bilateral como el Fondo Chile-México mencionado anteriormente, como el Fondo regional de triangulación Alemán o el Fondo para la cooperación de la Alianza del Pacífico (2013) o el Fondo chileno contra el hambre y la pobreza (2011).

Un hito importante para las autoridades chilenas que refleja el buen momento que el país vive como líder de CSS y CTR es la realización en octubre 2012 del Primer Foro de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina y el Caribe, que contó con la participación de más de 340 representantes de países de la región y sus socios de cooperación.

¹²⁵ Ficha informativa proyecto con la información correspondiente. Recuperado 5 enero 2015 de:
http://www.agci.cl/images/paises/fichas_pdf/paraguay/apoyo_al_diseño_de_políticas_publicas_de_agricultura_familiar.pdf

¹²⁶ Ficha informativa proyecto con la información correspondiente. Recuperado 5 enero 2015 de:
http://www.agci.cl/images/paises/fichas_pdf/paraguay/apoyo_al_diseño_de_políticas_publicas_de_agricultura_familiar.pdf

En suma, la CTR es una importante modalidad para la CSS del país por los recursos que permite apalancar a partir del presupuesto chileno de la CSS. Chile acumula una intensa experiencia en pocos años y trabaja con una amplia lista de socios donantes del Norte, lo cual ha permitido implementar proyectos o ampliarlos en los países de la región que han demandado la cooperación en los sectores en los cuales Chile ya tiene una experiencia de trabajo acumulada.

5.2.3.3. Cooperación regional

Chile, en su voluntad de reinsertarse política y económicamente en el sistema internacional después de la dictadura, se promovió como un país con una economía sana y deseoso del desarrollo para superar la desigualdad e inequidad interna. “Siendo Chile un país cuyo éxito dependía cada día más de sus exportaciones, requería romper las barreras comerciales con el fin de intensificar el comercio bilateral o multilateral, asegurando las reglas de juego en los mercados” (Sánchez, 2010 : 66).

Desde 1991 comenzó a ser partícipe de acuerdos de cooperación regional de diferentes tipos, especialmente comerciales, con países y grupo de países buscando la integración regional, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), para nombrar algunos. A través de estas iniciativas Chile busca “fortalecer el grado de integración y los niveles de desarrollo y bienestar de América Latina desde una concepción Sur-Sur” (Santander, 2011 :58)

La participación de Chile en los acuerdos de integración regional ha tenido distintos grados de apoyo por parte de las élites nacionales a través de la historia. De hecho, a pesar del discurso que fomenta la integración regional esté es uno de los temas en los cuales se pueden apreciar con mayor claridad los diferentes puntos de vista en la habitual política exterior de alto consenso. En las etapas más actuales, los aspectos más relacionados con el desarrollo humano han favorecido la participación chilena en varios esquemas regionales.

A continuación se resumen muy brevemente algunos de los principales procesos de integración, destacando la relación chilena con ellos y sus elementos más destacados referidos al desarrollo.

En 1976 Chile se retira de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹²⁷ debido a incompatibilidades entre las políticas de libre comercio impuestas por la dictadura de Augusto Pinochet y el resto de los miembros de la comunidad. Chile vuelve a la CAN como Miembro Asociado en 2006 y se suscribe al Acta de Constitución de la Comisión Mixta CAN-Chile. Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil también son países asociados el grupo.

A finales de los años 80 el mercado y el comercio se convirtieron en prioridad, después de dos décadas de que el modelo de sustitución de importaciones para proteger las industrias nacionales fracasara, y se opta por el modelo de mercados abiertos eliminando entre sí los aranceles y formando una zona de libre comercio en 1993. Este modelo permitió el crecimiento comercial de los países, pero no ayudaron a mejorar la pobreza en ellos, entonces en 2003 se incorporó un aspecto social al proceso de integración entre los países. En 2007 se acuerda impulsar una integración más completa y equilibrada entre los países para incluir temas culturales, sociales, económicos, políticos, ambientales y comerciales dentro de su mandato, cuyo objetivo es “alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.”¹²⁸

El Comité Andino de titulares de organismos de cooperación internacional de la Comunidad Andina (CATOCI), conformado por las autoridades nacionales, está a cargo de la conducción, programación y supervisión de la cooperación internacional desarrollada por la CAN. Actualmente la CAN se involucra en programas de cooperación multilateral con

¹²⁷ La Comunidad Andina de Naciones, originalmente llamado el Pacto Andino, compuesta inicialmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, se creó a través de la firma del Acuerdo de Cartagena a mediados de 1969 con el objetivo de mejorar el nivel de vida de sus habitantes a través de la integración y la cooperación económica y social. Para mayor información ver. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.comunidadandina.org/Resena.aspx>

¹²⁸ Información oficial de la web de la Comunidad Andina. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>

entidades como el Banco de Desarrollo de América Latina, el BID, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. A nivel bilateral, trabaja con la AECID y el CES de España, con Finlandia, Alemania, Francia y Estados Unidos. Además, la comunidad trabaja con la Unión Europea en diferentes programas de asistencia técnica cubriendo las áreas de las drogas sintéticas, el comercio, la sociedad civil, entre otros.

En relación al Mercado Común del Sur (Mercosur),¹²⁹ Chile fue invitado a participar pero no aceptó ya que aspectos de su membresía no permitiría que Chile pudiera acceder a otros mercados. Chile firmó en junio 1996, sin embargo, un Acuerdo de complementación económica que consiste de la desgravación gradual del comercio de bienes conforme a un cronograma que se ha materializado en distintos plazos y que llegará en diciembre del 2013 al 100% de preferencias arancelarias para todo el universo de bienes (DIRECON, 2012 :3). El acuerdo busca crear una zona de libre comercio dentro de un plazo determinado de tiempo, además de crear un bloque económico más amplio para apoyar la libre circulación de bienes y servicios. Se ha puesto especial énfasis en el tránsito bioceánico, la homologación de normas para el transporte internacional, la tecnología en las telecomunicaciones y la articulación de una complementación energética más estrecha en el corto y mediano plazo (DIRECON, 2012 :3).

Para Chile, el Mercosur significa el cuarto socio de comercio exterior más grande para el país, concentrando el 12% del total. El intercambio comercial de Chile con los países del Mercosur ha crecido, en 16 años, a una tasa promedio anual del 9%. Durante 2011, esta relación comercial alcanzó los USD 18.2m, creciendo un 14% respecto a 2010. Este aumento se debe principalmente al aumento de un 21% del intercambio con Brasil (DIRECON, 2012 :6). Aún así, investigadores recalcan que Chile está en deuda con el Mercosur, especialmente en las negociaciones y acuerdos políticos (Sánchez,

¹²⁹ El Mercado Común del Sur, integrado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, se crea tras la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 con el fin de crear una zona de libre comercio entre los países, a través de la integración política, económica y social, para así mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La membresía plena de Venezuela aún está pendiente de su ratificación. Mercosur es considerado el tercer bloque más grande detrás de NAFTA y la Unión Europea.

2010). Efectivamente la política de regionalismo abierto tan radical que ha tenido el país y la serie de compromisos a nivel internacional hacen que el compromiso con Mercosur sea a momentos dudoso. Si bien es cierto que en los años más recientes el país viene potenciando la política regional, esto aún es intentado compatibilizando sus propios intereses con otros actores fuera de la región.

A través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),¹³⁰ Estados Unidos busca extender el Tratado de Libre Comercio (TLC) que hoy rige entre ese país con Canadá y México, para así ir eliminando paulatinamente las barreras al comercio, la inversión, y los servicios, además de proteger los derechos de la propiedad intelectual de la empresa privada. Dos de los puntos principales de su Declaración de principios establecen erradicar la pobreza y la discriminación en la región y garantizar el desarrollo sustentable, vía la promoción de la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio. Chile apoya el ALCA, especialmente desde que firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2003. Este hecho es una de las demostraciones de las diferentes opiniones internas respecto a los procesos de integración, inclinarse más por una integración con Estados Unidos y otras regiones del Norte o promover la integración con otros países de la región.

Otro de los procesos de los últimos años en que Chile participa es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).¹³¹ Ésta busca fortalecer la cooperación en temas de interés común, profundizar la integración política, económica y social de la región y establecer acciones en conjunto y efectivas para la promoción del desarrollo sustentable en la región. Además piensa que ALC deben fortalecer su presencia como bloque, una visión común,

¹³⁰ El ALCA es un acuerdo comercial en negociación, impulsado por los Estados Unidos desde 1994, que busca crear en la región de las Américas, en 34 países excluyendo a Cuba, un único acuerdo de libre comercio. Los países se comprometieron concluir las negociaciones en 2005, pero eso no ha sucedido y hoy en día se encuentran prácticamente estancadas. Para mayor información ver: http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

¹³¹ Creado en 2011, la CELAC la conforma 33 países, incluyendo Chile, de América Latina y el Caribe, con el objetivo de profundizar la integración de la región y reducir la influencia de los Estados Unidos, y es sucesor del Grupo de Río. Mayor información: Recuperado 5 enero 2015 de: http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=10&lang=

al enfrentar los temas y diálogos en la agenda internacional. Y la identificación e implementación de estrategias de cooperación sur-sur y triangular para fortalecer los esfuerzos hechos para promover la cooperación técnica entre los países de la región.

Chile participa como país observador regional en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).¹³² El objetivo principal aquí es la integración de América Central para crear una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, a través de, entre otras, lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano, y fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional. El SICA trabaja con una serie de agencias bilaterales como multilaterales de cooperación internacional para el desarrollo de proyectos y programas, la mayoría de ellos de Europa, como España, Austria, Dinamarca, Suiza, Alemania y Suecia, además de Japón y Canadá, y multilaterales como el BID, el Banco Mundial, y las Naciones Unidas, en temas como el medio ambiente, las PYMES, la agricultura, la alimentación, entre otros.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)¹³³ es una propuesta de integración en América Latina que busca alejarse del modelo neoliberal de integración basada en la economía para promover la integración como forma de luchar contra la pobreza y las exclusiones sociales, aprovechándose de las ventajas comparativas que cada uno de los países tienen, en términos de la agricultura, energía, cultura, ciencia y tecnología, entre otros. Chile está lejos de integrarse, por un lado por su posición de regionalismo abierto y por sus fuertes lazos comerciales con Estados Unidos a través del TLC. Esta posición enfatiza la incongruencia entre la voluntad de

¹³² Sistema de la Integración Centroamericana, formado por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, que entró en vigencia en febrero de 1993. Para mayor información ver: <http://www.sica.int/sica/propositos.aspx>

¹³³ El ALBA es una propuesta hecha en 2001 por el presidente de ese entonces de Venezuela, Hugo Chávez, como contrapuesta al ALCA, para la creación de un nuevo modelo de integración en la región. Los países miembros del ALBA son Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbados. Para mayor información ver: http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla2

Chile de querer la integración regional a través de la cooperación internacional, pero seguir apoyando lazos que le entregan mayores ventajas económicas.

Más recientemente se encuentra la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).¹³⁴ El tema de la energía es el catalizador de la creación de UNASUR, se ve como un aspecto primordial hacia la integración regional y se tomó una decisión política para usarla con un instrumento de transformación territorial, reduciendo las asimetrías y las desigualdades en el bienestar y calidad de vida de los cerca de 400 millones de habitantes, distribuidos en los 17,7 millones de kilómetros cuadrados de la región.

Una de las iniciativas destacadas más recientes del UNASUR fue la creación del Banco del Sur, ideada en 2009 como alternativa al Banco Mundial y al FMI por los países del Sur y para los países del Sur, que busca financiar programas de desarrollo social y económico de sus países miembros. De acuerdo a su convenio constitutivo, su objetivo es financiar el desarrollo económico, social y ambiental de los países miembros, “en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones”¹³⁵ entre los miembros, en proyectos en temas de la salud, educación, seguridad social, desarrollo comunitario, economía social, cultura, y medio ambiente, entre otros. Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Brasil, Paraguay y Venezuela hasta la fecha son integrantes del banco, cuyo convenio constitutivo entró en vigencia en abril de 2012. El Banco contaría con un capital global de USD 20bn para los proyectos que desarrollarán países miembros, no miembros, bancos centrales, entidades financieras públicas, mixtas y semipúblicas y organismos multilaterales de crédito.

¹³⁴ Creada en 2008 para impulsar la integración regional enfocados en los temas de la energía, educación, salud, el medio ambiente, infraestructura, seguridad y democracia, con el propósito de trabajar hacia el desarrollo, la equidad socioeconómica, la inclusión social, entre sus estados miembros, que son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Mayor información ver. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.unasursg.org/uploads/7b/b5/7bb52934f40281aa1551de5e9c826498/UNASUR-OLADE-Un-espacio-que-consolida-la-integracion-junio-2012.pdf>

¹³⁵ Se puede ver. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/conv-ap-109535.htm>

Aunque Chile forma parte de la comunidad latinoamericana a través de los órganos arriba mencionados, queriendo participar en su integración política, económica y social, en su desarrollo sustentable, críticos resaltan que aún así el país está tomando un camino independiente al resto de los países en la región manteniendo una activa agenda de relaciones comerciales bilaterales con países de Europa y Asia plasmadas en acuerdos bilaterales, con lo cual “Chile se mantiene alejado de la tendencia mayoritaria en Sudamérica de intentar negociar como región integrada y no a nivel bilateral. Probablemente los beneficios económicos para Chile sean mayores al negociar de manera bilateral y no multilateralmente, pero al actuar por esta vía se pierde la oportunidad de obtener beneficios políticos y de cooperación entre los países de la región.” (Sánchez, 2010 : 88).

Hasta la fecha, Chile ha firmado nueve Tratados de Libre Comercio bilaterales: Malasia, Turquía, Australia, Canadá, China, Corea, los Estados Unidos, México, América Central y Panamá. Además, tiene firmado un Acuerdo de Alcance Parcial con India; un Acuerdo de Asociación Económica con Singapur, Nueva Zelanda y Brunei, y con la Unión Europea y Japón; Acuerdos de Libre Comercio con Perú y Colombia; y una Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en Inglés) con Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia.¹³⁶

Relacionado esto con la CID entregada por Chile, un oficial de la agencia chilena comenta que en la cooperación chilena siempre ha habido un componente comercial “porque el país tiene una fortaleza en ese tema, en acuerdos comerciales, la perspectiva de la integración mundial del comercio. Por lo tanto, si uno dice cuales son las fortalezas de Chile, no puede desconocer el hecho de que somos buenos para hacer acuerdos comerciales” (Yañez, 2013). Agrega que el componente de facilitación del comercio siempre ha estado presente la agenda de la cooperación con los países pero no como

¹³⁶ Más información actualizada del seguimiento a los tratados de Chile disponible en La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.direcon.gob.cl>

eje central de las negociaciones, “porque es una demanda que llega y otras veces es un tema que se quiere trasladar hacia otros porque se quiere establecer con ellos un acuerdo comercial y una manera facilitadora es acercarse a los equipos” (Yañez, 2013). Se debe acotar, sin embargo, que efectivamente ‘el comercio siempre ha estado presente’ pero que no siempre ha estado como eje central, tal cual ha sido promovido hasta 2014 por el director de la agencia durante la administración de Piñera.

Sin embargo, los críticos concluyen, que esta posición dual de Chile “no favorece la intención de reforzar los lazos con los países de América Latina y el Caribe ya que inevitablemente se produce un cierto recelo una distancia por parte del resto de los países de la región. Por tanto, desde este punto de vista, se puede decir que Chile busca sus propios intereses y no los del continente, por lo cual no estaría potenciando el desarrollo de acciones de CSS y triangular en la zona” (Sánchez, 2010 : 88-89). A pesar de algunas inconsistencias, son varias las iniciativas regionales en las cuales el país está participando para reforzar la integración y los niveles de desarrollo y bienestar, incluso temas energéticos y financieros, regionales desde una concepción Sur-Sur, como concluye Santander (2011).

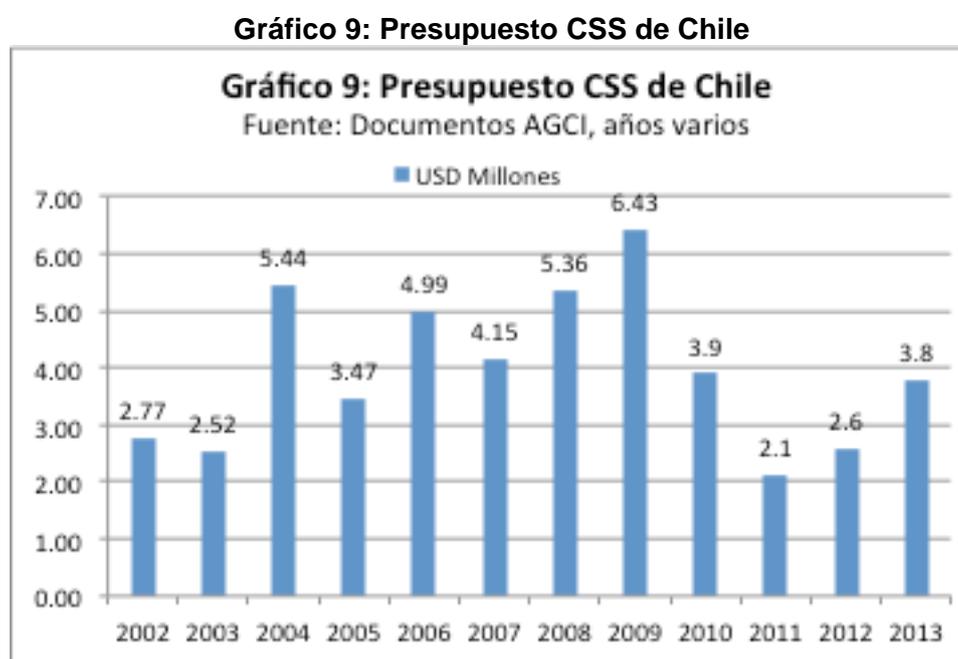
En suma, la CSS chilena se sitúa en el marco de los procesos de integración y especialmente en iniciativas de cooperación regional en temas de Bienes Públicos Regionales. Se destacan en este sentido aspectos fundamentales para la región como los asuntos energéticos y financieros. Estos son aspectos importantes y representan líneas de trabajo importantes en los próximos esfuerzos y desafíos para el país que complementan sus acciones en programas y proyectos a nivel de cooperación horizontal y triangular.

Todos estos ámbitos en los cuales trabaja el país refuerzan el papel activo que tiene Chile y su sólido compromiso en la CSS y estos esquemas regionales de cooperación (Santander, 2011 :59-60). Así, la cooperación regional del país es una muestra de su esfuerzo por potenciar el desarrollo regional a través de los procesos de integración y esquemas regionales en temas clave para el desarrollo de la región como energías y financiación. Estas

iniciativas complementan su cooperación técnica bilateral o asociada a una tercera fuente de financiamiento destinada a un tercer país de menor desarrollo relativo (horizontal y triangular) en una visión de CSS más amplia que representa la visión chilena. En la siguiente sección se verán desde una perspectiva más práctica algunos ejemplos concretos de los programas regionales más destacados de las acciones de cooperación chilenas.

5.2.4. Panorama general de los recursos de cooperación

Los volúmenes de cooperación son un primer indicador de las prioridades asignadas por un país a su CSS. Anterior a los mandatos presidenciales de Bachelet (el primero) y Piñera, bajo la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006), Chile prácticamente duplicó la asignación de recursos para sus acciones de cooperación pasando de USD 2,77 millones en 2002 a USD 4,99 millones en 2006, año del cambio de mando (marzo).¹³⁷ Un panorama general de los recursos asignados por Chile desde el 2002 hasta 2013 se puede ver en el gráfico 9 a continuación.



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias AGCI, años varios, y CAD/OCDE (2014), Special Review of Chile.

¹³⁷ Según los datos de las Memorias de la AGCI años correspondientes. Son las mismas cifras usadas por Santander (2011) y similares a las de Sánchez (2010), quien las ha aproximado.

En global, durante el período 2006-2009 dentro del mandato de Michelle Bachelet como presidente de Chile de un gobierno de centro izquierda, el país aportó un total de USD 21.9 millones a la cooperación horizontal (por medio de la asistencia técnica, formación en recursos humanos y becas), y un total de USD 1.4 millones a la cooperación triangular (AGCI 2010 :95-96 y 99).

Para el período presidencial de Sebastián Piñera (marzo 2010 – marzo 2014), la información es un poco menos pormenorizada y se tiene buena información oficial sólo sobre el trabajo en la cooperación de Chile en la región de ALC para 2010 y 2011.¹³⁸

Los presupuestos totales para CSS correspondientes a 2010 y 2011 fueron estimados inicialmente en USD 3.12 millones y USD 1.05 millones respectivamente, aunque formalmente terminaron siendo un poco más altos en los cómputos finales. Por partidas anuales desembolsadas, en 2010, el primer año del mandato presidencial de Sebastián Piñera, perteneciente a una coalición política de centro derecha, el aporte chileno para la cooperación horizontal fue de USD 2.6 millones, destinados a asistencia técnica, misiones, pasantías, talleres y seminarios Internacionales. En CTR se asignó USD 536,753. En el segundo año de la presidencia de Piñera, 2011, los aportes chilenos hacia la cooperación internacional sufrieron marcadas reducciones: USD 769,232 (CLP 372 millones) en cooperación horizontal y USD 279,101 (CLP 134.9 millones) en la CTR.

Al examinar más en detalle la información accesible de los dos primeros años (2010 y 2011) del gobierno de Piñera, se constata también contrastes significativos en las áreas temáticas que se consideran más o menos importantes a través de los aportes relativos que fueron designados durante

¹³⁸ Los volúmenes siguientes son extraídos de: AGCI (2011). *Estudio de la Cooperación Horizontal Chilena gestionado por AGCI 2010*. AGCI, Departamento de Política y Planificación, y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011. P. 5.; AGCI (2012). *Estudio de la Cooperación Horizontal Chilena gestionado por AGCI 2011*. AGCI, Departamento de Política y Planificación, y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012. P. 6.; AGCI (2011). *Estudio de la Cooperación Triangular Chilena gestionado por AGCI 2011*. AGCI, Departamento de Política y Planificación, y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011. P. 5.; AGCI (2012). *Estudio de la Cooperación Triangular Chilena gestionado por AGCI 2011*. AGCI, Departamento de Política y Planificación, y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012. P. 6.

estos dos primeros años de la actual presidencia. En 2010 el 86.29% (USD 2.23 millones) de los aportes se destinaron hacia la superación de la pobreza, protección y desarrollo social, comparados con el 66.16% (USD 508.907) invertido en 2011 en la misma área. El tema del fortalecimiento institucional y modernización del estado vio un aumento en el año 2011 recibiendo el 21.07% (USD 162,047) de los aportes, comparados con recibir el 12,97% (USD 335,507). En 2010 aportes hacia el fomento productivo, innovación y competitividad subieron del 0.74% (USD 19,136) en 2010 al 12.78% (USD 98,278) en 2011 (AGCI, 2011 :8 y AGCI, 2012a :12). Estas mismas variaciones se observan en las sub áreas temáticas bajo cada uno de los temas mencionados arriba (AGCI, 2011 :9 y AGCI, 2012a :13).

En ambos años, la mayor parte de los aportes en la cooperación horizontal fueron invertidos en asistencia técnica, 48.92% (USD 1.3 millones) en el 2010 y 69.35% (USD 533,434) en el 2011. En 2010 se vio una fuerte inversión en equipamiento con el 40,93% (USD 1.06 millones), pero en el 2011 esta inversión baja considerablemente a cubrir solamente un aporte del 5,28% (USD 40,652). También se ve una baja en inversión en seminarios de un año a otro, 7,28% (USD 188,208) y 3% (USD 23,044), respectivamente. En 2011 se ve por primera vez una inversión en cursos internacionales, recibiendo un aporte del 10,96% (USD 84,291). Es razonable concluir que los recursos que en 2010 fueron invertidos en seminarios, en el 2011 fueron dedicados a los cursos internacionales. Las pasantías también vieron un fuerte aumento en 2011, recibiendo un 11,42% (USD 87,812) de los aportes, comparado con 2010 que recibió solamente el 2.86% (USD 74,068) de la inversión (AGCI, 2011 :10 y AGCI, 2012a :15).

Para 2010, el principal documento de referencia de la agencia sobre los presupuestos de cooperación no entra en detalles sobre los tipos de proyectos y acciones en que se invirtieron en los diferentes países de ALC como lo hace para 2011. Ese año el 81% de los recursos se dedicaron a los proyectos y el 19% a acciones (AGCI, 2012a :19).

En 2011, los proyectos y acciones en Ecuador se concentraron en las áreas de la educación, salud y la gestión de plagas en la agricultura. En Panamá los temas tocaron la protección social, educación, PYMES, fortalecimiento de ministerios e instituciones públicas y la seguridad ciudadana. Los aportes a Bolivia se dedicaron al combate del uso de drogas y crímenes asociados, la educación y la salud. La cooperación chilena en Haití no ha variado desde sus principios, es decir, el trabajo sigue estando dedicado a la primera infancia y la educación en general, los pequeños agricultores, y la seguridad pública, temas que serán profundizados más adelante en este capítulo (AGCI 2012a, :17-18).

Algunas indicaciones sobre el presupuesto para los últimos años del gobierno del presidente Piñera se pueden estimar. Usando su metodología, la OCDE/CAD estima que la cooperación chilena alcanzó USD 42,2 millones en 2012, de los cuales el 74% fueron canalizados a través de organizaciones multilaterales, dejando USD 10,9 millones de presupuesto para la agencia. Por las mismas razones que difieren los presupuestos de los proveedores del Sur de los de la OCDE/CAD, Chile informa otros valores, aunque similares, teniendo la agencia un presupuesto total de unos USD 10 millones, de los cuales habitualmente en los últimos años un 50% es destinado a costos de salarios y administrativos, 30% becas y 20% a proyectos (CAD/OCDE, 2014). Entre 2011 y 2013 el presupuesto para los proyectos y acciones ha venido aumentando progresiva pero lentamente, desde USD 2,1 millones en 2011 a USD 2,6 millones en 2012 y un estimado USD 3,8 millones en 2013. Este último año por ejemplo, esos recursos se dividieron en USD 2,4 millones para la Cooperación horizontal y USD 0,9 millones para la triangular. A estas cantidades se debe sumar USD 0,5 usados en acciones Regionales, totalizando los USD 3,8 millones declarados por la agencia para 2013.

Al tomar en cuenta la importante reducción en asignaciones presupuestarias en el periodo del cambio de mando, se puede concluir que muchos de los proyectos, y por ende el presupuesto, en 2010 son rezagos de lo puesto en marcha durante el gobierno anterior y que los niveles reales que el gobierno de Piñera le asignaron a la cooperación se pueden ver mejor

reflejados hacia 2011. Los montos asignados, como indicador de la importancia, también refuerzan lo comentado por un oficial de la agencia, que el presente gobierno se ha dedicado, durante los primeros dos años del mandato, a contabilizar el trabajo hecho por el gobierno de Michelle Bachelet en vez de invertir en la CID.

Con respecto al paso de un Gobierno a otro, de gobiernos de centro izquierda al de centro derecha de hoy en día, y cómo eso pudo haber afectado los objetivos de la política de cooperación internacional chilena, Eugenio Pössel de la agencia comentó que hubo una “continuidad absoluta” y que “no ha habido grandes quiebres,” ya que la “política exterior es una política de estado de Chile. Defensa y Exterior van más allá de los gobiernos, en general” (Pössel, 2013). Como comenta Pössel, puede haber una continuidad en términos de los principios bajo los cuales la CID cabe dentro de la política Exterior, pero el nivel real de importancia no se ve reflejado en las cifras de los aportes por el presente gobierno de Chile.

Con una visión más operativa, Gloria Yáñez (2013), también funcionaria de la agencia, en una entrevista comentó, contestando la misma pregunta hecha a Pössel, que la actividad se mantiene haciendo los programas de base que se venían haciendo desde cinco o seis años, pero agrega que del gobierno de Sebastián Piñera: “Hubo una fuerte desconfianza de todo lo que venía del anterior gobierno, por lo tanto la dedicación principal fue hacer investigaciones y sumarios para verificar que no hubieran fondos desviados”.¹³⁹ Entonces, el mandato del Presidente Piñera le dio más importancia a revisar de manera crítica la labor del gobierno anterior, junto con dedicarse a darle plena continuidad al trabajo en cooperación internacional ejecutado por él, poniendo énfasis en una nueva nomenclatura como estrategia diferenciadora.

Es un hecho que los volúmenes de cooperación de Chile bajaron drásticamente con el cambio de gobierno. Sin embargo, también se debe considerar el impacto de las catástrofes naturales de fines de 2009 y principios

¹³⁹ Información a partir de la entrevista con Gloria Yáñez, funcionaria de la AGCI, 13 de enero, 2013.

de 2010, como el fuerte terremoto que sacudió el país en febrero de ese año. La necesidad de recursos para la recuperación interna hace difícil atribuir la reducción de los presupuestos de cooperación sólo al cambio de tendencia del gobierno, aunque llegados hasta el presupuesto de 2013 el volumen total de recursos sigue siendo menos de la mitad del presupuesto del último año del primer mandato de la presidente Bachelet (2009), como se puede apreciar en el Gráfico 9 más arriba, evidenciando ya las preferencias en el diseño de políticas al respecto.

5.3. La práctica de Cooperación Sur-Sur chilena en el contexto internacional

A pesar de la vocación internacional de Chile, su realidad no le permite tener el mismo alcance internacional que Brasil. A pesar de ello, el país también ha participado con su cooperación en África, la cual se describe brevemente a continuación (5.3.1.) para complementar las acciones de Brasil en la región reseñadas anteriormente. En la segunda parte de esta sección (5.3.2.) se pone el énfasis en la región de ALC a través de programas de amplio alcance que Chile está implementando.

5.3.1. La incipiente acción de Chile en África

En África, durante el período presidencial, 2006-2009, Chile aportó un total de USD 195,420 a Mozambique y Sierra Leona, a partir de 2008 cuando se iniciaron las acciones de cooperación con estos países (AGCI, 2010 :93, 95, 96, 100). Más específicamente, en Mozambique se asignaron USD 186,421 en Asistencia Técnica, en 2008 y 2009 y USD 3,176 en CTR, en 2009. El marco más amplio de cooperación se enmarca en el acuerdo de cooperación técnica entre Chile y Mozambique firmado en 2008. En este caso, Chile, a través de la agencia, solicitó al Fondo de solidaridad e inversión social (FOSIS), el servicio chileno cuya misión es erradicar la pobreza y disminuir la vulnerabilidad en el país,¹⁴⁰ formular y diseñar un programa para fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios del Ministerio de la mujer y acción social (MMAS) de Mozambique que se dedican a los temas de trabajo con familias y la

¹⁴⁰ Más información sobre este servicio chileno en. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.fosis.cl/index.php/quienes-somos>

protección social, dentro del marco más amplio de la reducción de la pobreza para cumplir con los ODM (FOSIS, 2010 :6-7).

En tanto en Sierra Leona se asignaron USD 5,823 en Asistencia Técnica en 2008 que se destinaron a un proyecto de Fortalecimiento Institucional (AGCI-Informe estadístico 2010 :22). En esta excursión chilena en estos dos países africanos no se hicieron acciones en Formación y Becas por lo que no fueron invertidos recursos para los habitantes de estos dos países.

Oficialmente, la incursión de la agencia en África se hace de “manera prospectiva”. Sobre el proyecto en Mozambique específicamente, se afirma que el país “se constituyó así, durante el período 2008-2009, en una prioridad de la cooperación chilena en el continente africano” (AGCI, 2010 :57). Pössel (2013), sin embargo, comentó al respecto que el proyecto fue un caso de un “interés particular de la Presidente Bachelet...Por razones históricas, de la cultura, de la política de la Presidente Bachelet, y su relación con grupos en que teníamos interés en Mozambique...que más bien fue un gesto, un regalo para Mozambique”. Representativo o no de la visión del gobierno que asumió tras estas acciones prospectivas, lo cierto es que no se realizaron acciones de cooperación con África entre los años 2011 y 2013.

También cabe destacar que en 2010, Chile aportó USD 15,309 en CTR a Mozambique y en 2011, el país ya no figura más en la lista de los países al que Chile beneficia con este tipo de Cooperación. Además, durante la presidencia de Bachelet Mozambique se beneficiaba bajo la modalidad de horizontal. Cabe hacer la conclusión de que los aportes entregados a los proyectos en Mozambique durante 2010 son rezagos de la presidencia anterior y que la siguiente presidencia no vio más la importancia de aportar al país, y a África en general, o como comenta Pössel (2013), invertir en África, o Asia, es muy costoso por el momento, aunque se quiera hacerlo en el largo plazo.

De acuerdo a Adriana Lagos, jefa del Departamento de cooperación internacional y relaciones internacionales del FOSIS, el proyecto duró aproximadamente un año medio, donde funcionarios especializados en

desarrollo social y superación de la extrema pobreza, en particular el trabajo con familias, viajaron a Mozambique, cada tres a cuatro meses para formar a los equipos del MMAS. El FOSIS trabajó también con profesionales de la Fundación INTEGRAL, que se dedica a trabajar con niños y primera infancia, para complementar el trabajo de FOSIS, ya que el Fondo se especializa en la superación de la pobreza en el rango etario de 6 a 65 años. Además, se contrató una institución local en Mozambique para apoyar y monitorear en trabajo del FOSIS durante los períodos que sus propios equipos no estarían presentes. En este proyecto, la agencia y el FOSIS recibieron apoyo técnico y financiero de la agencia de cooperación técnica alemana, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* (Lagos, 2013).¹⁴¹

Pössel (2013) comenta, sobre posibles futuros planes de ampliar el trabajo de cooperación en África, que aunque hayan deseos, a la hora de asignar recursos hay una cierta dificultad, ya que es muy costoso llegar a África y que los intereses que tiene Chile, en términos de la cooperación, son más inmediatos: “Es más caro llegar a Mozambique que llegar obviamente a Bolivia. Y nosotros tenemos Bolivia, Perú...son nuestros vecinos y vamos a vivir con ellos, hemos vivido con ellos y vamos a seguir viviendo con ellos.” Agrega que hay interés en estudiar la posibilidad de entrar en África, como en Asia, demostrados por discursos del Ministro Alfredo Moreno (Ministro del MRE hasta marzo 2014), pero son más a largo plazo.

5.3.2. La importancia de los programas regionales de cooperación

Los programas regionales de cooperación ocupan un papel progresivamente más importante en la política chilena, manifestándose principalmente en acciones de formación. Por ejemplo, uno de los programas de CSS, en el cual Chile trabaja en doce países, es un curso internacional bajo el tema de salud. El curso es el Programa internacional de capacitación especializada para profesionales en rehabilitación de secuelas por quemaduras de niños. Este proyecto se implementa en Ecuador, Honduras, Paraguay,

¹⁴¹ Comunicación por escrito vía email de Adriana Lagos, Jefa del Departamento de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales del FOSIS, 15 de enero, 2013.

Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Perú, Guatemala, República Dominicana, Colombia, Panamá y Uruguay.¹⁴² Este programa, que se desarrolla entre la agencia, con un aporte de USD 62.231 (CLP 31.7 millones) y la organización chilena COANIQUEM, la Corporación nacional del niño quemado, corresponde a la entrega de becas dirigidas a médicos, enfermeras, kinesiólogos, terapeutas ocupacionales, terapistas físicos, fisioterapeutas y psicólogos, entre otros. AMADE Chile, el brazo chileno de la Association Mondiale de Amis de l'Enfance, también aporta al programa con USD 18.688 (CLP 9.5 millones). El objetivo del curso es entregar una base teórica y práctica para el tratamiento de las secuelas y rehabilitación de niños quemados. El curso consiste de 320 horas, 80 de ellas son virtuales en el país de origen de los becados; 160 horas son presenciales en Chile; y 80 horas más en el país de origen de los alumnos para hacer el proyecto final del programa.

Otro curso internacional que ofrece Chile es uno bajo el tema del fortalecimiento Institucional para la formación diplomática: Formación diplomática y Curso diplomacia para la globalización. Diez ciudadanos de El Salvador, Honduras, Guatemala, Jamaica, Trinidad y Tobago, Saint Kitts & Nevis, St. Vincent y Las Granadinas, Haití, Nicaragua y Granada reciben becas en Chile. Además, participan 18 diplomáticos de Belice (1), Costa Rica (2), El Salvador (6), Honduras (4), Guatemala (2), Panamá (2) y República Dominicana (1).¹⁴³ El curso busca fortalecer los conocimientos de los países en las áreas de economía, relaciones internacionales y gestión pública. También tiene como objetivo desarrollar un espacio para el intercambio de conocimientos, el traspaso de experiencias para generar buenas prácticas y desarrollar capacidades de coordinación y cooperación entre los participantes. El programa se desarrolla en Chile, en la academia diplomática, por nueve meses, y otra parte se dicta en El Salvador con la participación de cuatro docentes chilenos. El aporte de la agencia hacia el programa es de USD 209.607 (CLP 106.9 millones).

¹⁴² La ficha del programa con la información correspondiente. Recuperado el 5 enero 2015 de: http://www.agci.cl/images/paises/fichas_pdf/otros_cursos/ficha_web_coaniquem.pdf

¹⁴³ La ficha del programa con la información correspondiente. Recuperado el 5 enero 2015 de: http://www.agci.cl/images/paises/fichas_pdf/otros_cursos/ficha_web_acade.pdf

En 2010 Chile aportó un total USD 136.223 al programa Escuelas Chile (AGCI, 2011a), que busca entregar mayores oportunidades en el desarrollo educativo de niños y niñas que pertenecen a centros vinculados con Chile, a través del financiamiento de proyectos de equipamiento académico, como textos de estudios, computadoras, equipo audiovisual, entre otros.¹⁴⁴ Los países beneficiados por el programa son: Panamá, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Nicaragua y Trinidad y Tobago (AGCI, 2012a :17). Sin embargo, en la última mitad del gobierno de Piñera la información pública en la página web de la agencia específica que el programa Escuelas Chile se desarrolla solamente en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, con una inversión total de USD 29.440.¹⁴⁵

5.4. Chile en Haití: De la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití a la Cooperación Sur-Sur

Desde 2004 Chile ha mostrado de una manera u otra solidaridad ante la crisis humanitaria vivida en Haití. A principios de ese año, Chile participa por primera vez en las Operaciones de Paz de la ONU para ayudar al país. El gobierno envió 330 efectivos a la Misión Interina para Haití, MIFH, organizada por la ONU junto a Estados Unidos, Canadá y Francia (CECOPAC, 2009 : 7-8). Siguiendo con el documento del Centro conjunto para operaciones de paz de Chile (2009),¹⁴⁶ la misión duró cuatro meses y fue la primera vez que el país participa en la región en las misiones de paz regidas por los capítulos VII,¹⁴⁷

¹⁴⁴ La ficha del programa con la información correspondiente. Recuperado el 5 enero 2015 de: <http://www.agci.cl/index.php/nuestros-proyectos/costa-rica>

¹⁴⁵ La ficha del programa con la información correspondiente. Recuperado el 5 enero 2015 de: <http://www.agci.cl/index.php/nuestros-proyectos-home>

¹⁴⁶ Este Centro, creado en julio 2002 y dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, es sí mismo una demostración de la importancia que Chile le asigna a su participación internacional y el deseo de ampliar su papel, en este caso a través de las Operaciones de Paz. Su objetivo es preparar y entrenar de manera conjunta e integrada (civiles, militares y policías) de cara a la participación de Chile en las misiones de paz de las Naciones Unidas. Toda la información sobre el Centro se puede encontrar en. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://cecopac.cl/>

Personalmente he tenido la oportunidad de visitarlo y trabajar con su personal en varias ocasiones en el pasado. De hecho las discusiones en que participé en la elaboración del Libro Blanco de la Defensa, respecto a los beneficios y costos de participar en Operaciones de Paz, como un instrumento de la política exterior del país son muy semejantes a los que he encontrado luego en el debate sobre la política de cooperación.

¹⁴⁷ De hecho está ha sido la primera vez que Chile, junto a Argentina, Brasil y Uruguay, se encuentran participando en una misión en la región de esta categoría en la cual el contingente es mayoritariamente de la misma región. Para una visión completa se puede ver el trabajo

que llama a la acción en casos de amenazas de la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión,¹⁴⁸ y VIII, sobre los acuerdos regionales autorizados para intervenir en disputas para asegurar la mantención de la paz,¹⁴⁹ de la Carta de las Naciones Unidas.

A pesar de las experiencias previas, este primer paso para un país latinoamericano como Chile en Haití “significó que el país se insertara definitivamente al concierto internacional a través de una participación masiva, profesional y eficiente, que ha tenido como consecuencia, entre otras, la de generar avances sustantivos en todo lo relacionado al trabajo conjunto con países de la región” (Segura, 2010 : 4). En el mismo año las autoridades chilenas extendieron su participación en las misiones de paz a Haití, ahora llamada MINUSTAH, *Mission des Nations Unis pour la Stabilisation* en Haití, al enviar un batallón de 579 efectivos con medios mecanizados en conjunto con el Ejército y la Armada. Además, comenzó la participación de Carabineros del país, policías de investigaciones y oficiales en la misión (CECOPAC, 2009 : 8).

La contribución chilena en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas en Haití no son las primeras. Chile participa activamente en ellas desde 1991, específicamente en UNIKOM (United Nations Transitional Iraq-Kuwait Observation Mission) y en 1992 en UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia). Su participación en UNIKOM representó “un nuevo compromiso internacional del país e introdujo, no sólo en los mandos institucionales, sino que también en las autoridades políticas, la necesidad de replantear las modalidades de participación” (CECOPAC, 2009 : 2). En 1996 este tipo de participación por parte de Chile dentro de la arena internacional se hizo oficial al promulgarse el Decreto Supremo N° 94 sobre el tema, estableciendo por primera vez los criterios estratégicos del uso de las Fuerzas Armadas y los procedimientos para la toma de decisiones del gobierno

basado en una observación participativa de Ruz, María Inés (2010). *La Concertación Política Latinoamericana para apoyar la estabilización de Haití*. Tesis para optar al grado de Magister en Relaciones Internacionales. Universidad de Chile, Abril 2010. La Embajadora María Inés Ruz, hoy es Embajadora chilena en El Salvador.

¹⁴⁸ Se hace referencia aquí al Capítulo VII, de la Carta de Naciones Unidas. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>

¹⁴⁹ Se hace referencia aquí al Capítulo VIII, de la Carta de Naciones Unidas. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter8.shtml>

frente a su participación en misiones internacionales (CECOPAC, 2009 : 3). El gobierno chileno declaró que el “mantenimiento y la promoción de la paz constituyen objetivos permanentes de la política exterior de Chile,” así reafirmando “solemnemente su compromiso de contribuir de manera activa al esfuerzo en pro de la paz que desarrolla permanentemente la Organización de las Naciones Unidas” (CECOPAC, 2009 : 3). En 1997, se tomó un paso adicional, ya que en el Libro de la Defensa Nacional, publicado ese año, se destacó que entre los objetivos de la defensa nacional estaba la “Contribución a la Mantención y Promoción de la Paz y la Seguridad Internacionales, en acuerdo con el interés nacional” (CECOPAC, 2009 : 5). Estas acciones le dieron al país una “visibilidad internacional más amplia” ya que fortalece su “prestigio internacional al integrarse plenamente al ambiente de cooperación internacional y multidimensional” (CECOPAC, 2009 : 10).

Aunque Chile había participado en misiones de paz de la ONU anteriores a la de Haití, las autoridades chilenas consideraban que el país debía mantenerse alejado de los problemas dentro de la región y permanecer más enfocado en su propio desarrollo económico y los negocios. La presencia chilena en Haití y el hecho de representar a los países latinoamericanos en la iniciativa tradicionalmente impulsada por las grandes potencias, sirvió para “demostrar su interés por los asuntos regionales, por participar en la construcción política y armonizar la relación con sus vecinos...demostrar su apego a la solidaridad internacional, al tiempo que implicaba tareas congruentes con su política exterior y con sus intenciones de alcanzar una mayor inserción internacional” (Herbst, 2011 :72).

Además, la voluntad de participar en las operaciones de paz, por parte de Chile, y al igual que en el caso de Brasil, en especial en Haití, también muestra un cambio de actitud al suavizar su “postura tradicional en política exterior de anti intervencionismo, asumiendo nuevas responsabilidades que buscan contener la securitización de la agenda política regional y ofrecer al mismo tiempo una aproximación innovadora de intervención post conflicto” (Herbst, 2011 :70), asimismo enfrentando nuevos desafíos dentro de la política exterior del país. Más importante aún para el país, especialmente con su

constante participación dentro de MINUSTAH en Haití, es que muestra además su voluntad de trabajar hacia la integración regional, de acuerdo al gobierno, permitiendo “presentar una sólida imagen de colaboración con los problemas de la región” (CECOPAC, 2009 :10).

La participación chilena en MINUSTAH, no es únicamente un gesto de cooperación sino que también muestra de voluntad por profundizar la integración regional hacia Haití. El Canciller de esa época, Mariano Fernández, comentó sobre la cooperación de Chile hacia el país que “Chile intenta contribuir a un proceso de reconstrucción integral de Haití, que debe entenderse en el largo plazo y evolucionar de acuerdo a los nuevos escenarios que la realidad haitiana va presentando y considerando, por sobre todo, los requerimientos de la propia comunidad haitiana” (AGCI, 2009a :55).

5.4.1. Los proyectos de Cooperación Sur-Sur en Haití

El país recibió el aporte más grande en CSS por parte de Chile durante el período presidencial de Michelle Bachelet, 2006-2009 (La presidencia termina en marzo de 2010). En total se asignaron USD 1.79 millones: USD 1.2 millones en asistencia técnica; y USD 590,000 en formación y becas, donde 17 personas recibieron asistencia para catorce programas de magíster y tres para asistir en cursos internacionales (AGCI, 2010 :93 y 97).

Con los recursos se realizaron dos proyectos en el área de la superación de la pobreza, protección y desarrollo social, por un total de USD 1.06 millones; dos proyectos en el ámbito del fortalecimiento institucional y modernización del estado, por USD 41,492; se invirtieron USD 41,492 en un proyecto hacia el fomento productivo, innovación y competitividad; USD 37,025 en un proyecto en el área de la educación; y USD 13,812 en un proyecto en el ámbito del medio ambiente (AGCI, 2009a :54).

En el tema de la seguridad alimentaria y el fomento agrícola se desarrolló un proyecto dirigido hacia la producción de alimentos a nivel campesino para enfrentar el déficit alimentario de la localidad rural de

Limonade, que se encuentra en el Departamento Norte, y Kenscoff en el Departamento Oeste, y además generar ingresos en las localidades para trabajar hacia una economía campesina de mayor desarrollo. Su propósito específico fue implementar un programa de apoyo que generara mejoras en la alimentación de subsistencia, aspectos nutricionales y sanitarios, trabajando con familias campesinas, en particular mujeres y jóvenes (AGCI, 2006b :2).

Para la ejecución del proyecto, que duró 36 meses, comenzando en 2007, la agencia trabajó con el Instituto de desarrollo agropecuario (INDAP) del Ministerio de agricultura y el Centro de educación y tecnologías (CET) de Yumbel, Chile, junto con profesionales de la ONG haitiana de desarrollo VETERIMED. Durante el proyecto, se crearon dos Centros demostrativos y casi cien parcelas productivas de agricultura agro-ecológicas para familias locales produciendo nueve tipos diferentes de frutas y verduras cuya producción también beneficiaría las escuelas de las zonas. Más en detalle, se formaron ochenta profesionales y técnicos de organizaciones campesinas y organizaciones públicas locales. Según las consideraciones de la agencia, este proyecto era de mediano plazo, y el período de duración 2007-2009 sería la primera etapa (AGCI, 2009a :54-55 y AGCI, 2006b :1-2). Este proyecto recibió un aporte de USD 580,000 de la agencia, USD 160,800 de otras entidades del Gobierno de Chile, y USD 150,000 del BID y la FAO para su desarrollo (AGCI, 2009b).

Para el futuro se proyectó que se aumentara el número de familias participantes en las parcelas productivas, además mostrando la sustentabilidad del modelo agrícola a través un incremento en la experiencia empírica. Asimismo involucrar a jóvenes y niños en el cuidado y promoción de los recursos naturales y el mejor uso de ellos. Se proyectó también aumentar el número de personas beneficiadas por los programas de formación de los profesionales y técnicos locales. Se pensó incluso coordinar la cooperación de Argentina, Brasil y Chile en el tema de la seguridad alimentaria y la agricultura para trabajar en conjunto, compartir experiencias, metodologías e intervenciones en Haití (Yañez, n/d :2). Sin embargo producto del terremoto en Haití en enero y luego en Chile en febrero del mismo año, junto con el cambio

de gobierno chileno poco después en 2010 se interrumpió de manera abrupta la interlocución técnica desde las entidades chilenas, afectando el trabajo en terreno y el ritmo del trabajo en general.

En el área de seguridad pública, en 2009, se capacitaron 62 policías locales a través de becas anuales en Chile con el apoyo de la Subsecretaría de Carabineros nacionales, que impulsa un programa de cooperación para la formación de efectivos. En este proyecto la agencia, junto con otros aportes del gobierno chileno, invirtió USD 441,000 (AGCI, 2009b).

En el tema de la educación inicial, la agencia, con el apoyo de la JUNJI, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la Fundación INTEGRÁ, dependiente de la Presidencia de la República, enfocado hacia el desarrollo integral de los niños que viven en la pobreza, desarrollaron Centros pilotos para la primera infancia en Aquin y Vieux Bourg, en la zona sur de Haití (AGCI, 2009a :54). Profesionales chilenos trabajaron con el Ministerio de educación de Haití, bajo la iniciativa nacional para incorporar el componente de la educación inicial pública en el sistema educativo y contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, para fortalecer la capacidad técnica de las instituciones haitianas en la creación e implementación de políticas públicas modernas e integrales sobre el cuidado y la educación preescolar, niños y niñas de 0 a cuatro años.

El proyecto, que benefició a 180 niños y niñas, además de sus familias y sus comunidades, fue el resultado de la respuesta de Chile a la demanda directa del gobierno de Haití hecha en 2006. En 2007 los gobiernos firman el convenio para este proyecto, el cual duró formalmente hasta 2011.¹⁵⁰ La idea detrás del programa no fue instalar un currículum educacional permanente, pero entregar las herramientas, a través de la práctica, que podrían servir de base de una nueva propuesta curricular preescolar en el país. En este proyecto, Chile aportó un total de USD 1.1 millones. El BID y el PMA aportaron

¹⁵⁰ En rigor, el programa se mantiene vigente. El mismo estuvo congelado pero han seguido entrando menores a los dos centros, se mantienen las educadoras y se espera traspasar la responsabilidad de continuidad con voluntarios/as de América Solidaria. Aclaración de Yañes, Gloria, 30 de abril de 2014.

USD 1.4 millones. El objetivo central de proyecto fue desarrollar un programa piloto para que se entregara atención educacional de calidad a los niños de este grupo etario, que pertenecen a hogares altamente vulnerables, que permitiera “la detección temprana y la prevención de los rezagos en su desarrollo y la detección oportuna de los factores de riesgo que presentan, potenciando el desarrollo de todas y cada una de sus capacidades y facilitando su mejor inserción y desempeño escolar” (Fernández, 2010 :6). Para lograr este objetivo, se implementaron dos vías de asesoría: la creación de dos centros educacionales piloto para apoyar al Ministerio de Educación de Haití a crear un modelo de educación de calidad; y asesorar y acompañar la Oficina de Gestión de Educación Preescolar de Haití para fortalecerla y entregarle las herramientas necesarias para poder enfrentar los desafíos para crear políticas públicas para entregar educación preescolar de calidad en el futuro (Fernández, 2010 :6).

En suma, el trabajo de cooperación internacional con Haití por parte de Chile, sin contar su participación en MINUSTAH, comenzó y tuvo su periodo más productivo durante la presidencia de Michelle Bachelet. Aunque los programas empezados durante esa época aún siguen en pie, durante los primeros dos años de la presidencia de Sebastián Piñera se puede observar una fuerte caída en los recursos asignados al país. Como se mostró anteriormente, durante el período 2006-2009 el presupuesto total para Haití en los programas señalados fue de USD 1.79 millones. En 2010 Chile aportó USD 501,038 para todas sus acciones comparado con los USD 750,185 aportados en 2009 (AGCI-Horizontal, 2011 :5 y AGCI, 2009a :95-96). En 2011, Chile asignó USD 65,100 al país (AGCI, 2012a :6).

De acuerdo a un funcionario de la agencia, dentro del actual período gubernamental, ya que existe un fuerte sesgo político hacia la derecha, hay parlamentarios que cuestionan la participación chilena en Haití, diciendo que es exagerada (Yañex, 2013). A pesar de esto, el gobierno de Sebastián Piñera afirma que Haití “puede contar con Chile, tal como ha sido a través de la MINUSTAH, con los soldados que ahí participan, con los proyectos que estamos haciendo a través de la policía, a través de la cooperación en el área

agrícola, en materia de educación pre-escolar, pero también lo que significa paliar las consecuencias de un terremoto, puede contar con el apoyo del pueblo, del Estado y del gobierno de Chile”, como afirmaba el Canciller Moreno al recibir en Chile al presidente de Haití, Michel Martelly, en agosto 2011.¹⁵¹

En efecto, el Programa especial de Haití continuó en 2012 con su proyecto Fortalecimiento de la educación preescolar, básicamente a través de la inauguración de dos centros pilotos de atención a la primera infancia que son las acciones que continuaron a 2013 y que el gobierno considera vienen a complementar las acciones en salud y alimentación (AGCI, 2013)

5.5. Recapitulación y conclusiones preliminares

Chile ha desarrollado su CSS de manera rápida y coherente con su posicionamiento de país del Sur, destacándose hoy en día especialmente en CTR. Al volver a la democracia en 1990, Chile realizó un rápido proceso de refuerzo institucional y superación de la pobreza que hoy en día es la base de su oferta de cooperación internacional. Este proceso ha atraído la atención de otros países de la región, aumentando progresivamente la demanda de socios de la región para trabajar juntos. La AOD fue importante para Chile en sus transformaciones sociales y refuerzo institucional después de la dictadura. Por ejemplo, entre 1990 y 1993 la AOD entregada al país sumó USD 741 millones

La institucionalidad para gestionar la CID diseñada a principios de la década para canalizar la ayuda internacional que llegaba entonces, la agencia creada en 1990, pronto comenzó a evolucionar para crear las bases de la cooperación del país como socio oferente (1993), manteniendo, sin embargo, la dualidad característica de PRM, aunque formalmente Chile está en el camino de salir de esta categoría también. De hecho, hoy en día, el diseño de la institucionalidad chilena de cooperación y el proceso mismo de refuerzo de las capacidades de gestión de la agencia representan un caso de buena práctica

¹⁵¹ Mayor información de la visita y reunión entre el Canciller chileno y el presidente Michel Martelly. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://chileabroad.gov.cl/puerto-principe/2011/08/12/ministro-de-rr-ee-de-chile-se-reune-con-presidente-de-haiti/>

que está recibiendo el apoyo internacional para su progreso y traspaso a otros países.

Como muestra el discurso político entorno a la CSS del país, Chile considera que su cooperación se enmarca en la CSS característica del Sur y tiene una firme convicción de escalarla y mejorar la calidad e impacto de sus programas. Para estos efectos está realizando un profundo análisis de su institucionalidad y capacidades,¹⁵² como se refleja en el trabajo de gestión actual de la agencia de cooperación.

La dispersión, tanto geográfica como temática, aún caracteriza la CSS chilena. Geográficamente, la CSS chilena se concentra principalmente en su región próxima (Sudamérica), empezando por sus vecinos y luego sus paravecinos, destacándose Ecuador entre éstos. Más allá, se destacan en Centro América y el Caribe, El Salvador y Haití respectivamente. Durante algunos años, también se han hecho a modo de exploración acciones de cooperación en África, específicamente en Mozambique y Sierra Leona. El establecer prioridades claras y estrechamente vinculadas a una estrategia de cooperación contribuirá a mejorar el impacto de la CSS chilena. La relación con los sectores de trabajo en este proceso es una guía orientadora. Es evidente, en todo caso, que el alcance geográfico de Chile es más limitado que el de Brasil, aunque en términos concretos de los países que priorizan existe un cierto alineamiento, como de hecho existe entre ambos países y los donantes del Norte a nivel más general.

Desde el punto de vista de los sectores de las acciones, Chile está en un proceso de concentración de su oferta en los principales campos en los cuales el país tiene una experiencia dilatada y comprobada para compartir. Este proceso todavía no se consolida y el análisis de la oferta chilena y de su práctica de cooperación muestra que estos sectores aún son muy amplios y diversos a pesar de los avances. Entre los sectores de trabajo más destacados se encuentran las acciones y proyectos relacionados con la superación de la

¹⁵² El reciente informe especial del CAD-OCDE (2014). *Special Review of Chile, 2014*, realizado a solicitud de Chile, es la muestra más reciente de este proceso.

pobreza y el desarrollo social, la categoría mayor, seguida del fortalecimiento y modernización del estado, y finalmente innovación y competitividad cubren las grandes áreas en las cuales Chile canaliza su CSS.

Después de la drástica caída de los presupuestos de cooperación en 2010 y 2011, influidos por las graves catástrofes naturales de principios de 2010 y seguramente también por el cambio de orientación del nuevo gobierno, éstos han comenzado una lenta recuperación en 2012 para llegar en 2013 a un total (USD 3.8 millones) poco más de la mitad de lo que fue el presupuesto de 2009. La predictibilidad de los recursos para la implementar los programas de CSS de mayor impacto es una asignatura pendiente, tanto en términos de presupuestos como de asignaciones de partidas presupuestarias en las cuantas públicas. En este marco la financiación de la agencia también requeriría reforzamiento.

En cuanto a modalidades, en el país se le atribuye una importancia gravitante a la CTR. Las modalidades básicas del país para entregar la CSS son la cooperación horizontal y la CTR, mencionada. La cooperación regional, siguiendo de nomenclatura de la agencia, también es un instrumento utilizado por el país para desplegar acciones a nivel regional, como formación y cursos, que son de relevancia para reforzar las capacidades humanas en la región y eventualmente a nivel internacional también, así como otras acciones más vinculadas con la integración regional, vinculadas más concretamente con aspectos relacionados con energía, finanzas e infraestructura.

Dado el tamaño de la CSS chilena, en comparación por ejemplo con el caso ilustrativo anterior de Brasil, el uso del instrumento de los Fondos para desplegar la CSS chilena cobra mayor relevancia proporcional en su caso, especialmente a partir de 2011. Aquí se destacan fondos bilaterales o internacionales como los mencionados, Fondo conjunto Chileno-Mejicano, Fondo chileno contra el hambre y la pobreza, Fondo chileno-español para la CTR y el Fondo de cooperación de la Alianza del Pacífico.

Volviendo a la CTR, la situación socioeconómica del país y sus capacidades como oferente le pone en una buena situación para hacer de puente entre los donantes tradicionales y el Sur, especialmente en su región, como han entendido las autoridades nacionales. Movilizando sus capacidades para apalancar recursos, más allá de los que sus propias condiciones internas le permiten, para la CSS en la región que facilite la implementación de proyectos y acciones de cooperación técnica en la región. De momento ésta se ha orientado principalmente a Paraguay, Colombia y Guatemala. Este planteamiento ha sido muy bien recibido por los donantes tradicionales, también con sus propias restricciones que hacen esta modalidad interesante para ellos. De esta manera el número de países u OI con los cuales Chile tiene convenios para trabajar y se realizan proyectos han aumentado progresivamente, especialmente desde 2011 cuando se redujeron los recursos propios para la cooperación y los ingresos *per cápita* del país subían para cambiar su clasificación internacional. Entre estos se cuentan Alemania, Estados Unidos, Corea, Japón y España. De hecho, en 2012, Chile asignó más presupuesto a la CTR que a la cooperación horizontal. Así, Chile ha estado a partir de ese año entre los dos primeros líderes de CTR a nivel regional.

Analizando en conjunto estos elementos, la participación de Chile en esquemas de CTR, su preferencia por el uso de Fondos internacionales, y su membresía en la OCDE, implican que Chile sea un actor mucho más cercano a los donantes tradicionales que Brasil, a pesar de no ajustarse plenamente a los criterios del CAD, donde más allá de aspectos técnicos, por ejemplo en la definición de los presupuestos de cooperación, aún prima el acervo de país del Sur de su discurso político que se refleja en sus acciones. En el marco de su CSS, la transferencia de cooperación técnica se realiza a través de un enfoque dirigido por la demanda, que en la práctica como se mencionaba en el caso de Brasil, es una combinación entre las necesidades de los socios demandantes y las capacidades (técnicas) chilenas así como de recursos (económicos y humanos) para entregar esa asistencia. Una parte considerable de los esfuerzos chilenos se canalizan para becas y cursos de formación, incluso la implementación de las acciones contempla en muchos casos la formación y capacitación necesarias para la adecuada absorción por parte del socio

receptor y la sostenibilidad de la cooperación técnica ejecutada, lo que en realidad representa un uso razonable de recursos limitados para generar capacidades humanas en la región.

Así mismo, al igual que Brasil, la descentralización y participación de muchos actores (públicos principalmente) caracterizan la CSS chilena. La estrategia de entrega de la asistencia chilena se basa en la participación de muchas instituciones, que son de hecho las que tienen los conocimientos y experiencias en los diferentes temas, con lo cual uno de los principales desafíos para la agencia es la coordinación de todos estos actores, especialmente si se quiere continuar con la decisión de expandir la CSS del país. Similarmente a Brasil, también existen limitaciones importantes para la participación de la sociedad civil como agentes para el traspaso de estas capacidades y experiencias. Esto limita no sólo el alcance o volumen de acciones sino que también el enfoque, siendo en los dos casos ilustrativos un elemento deficitario en común a pesar de que en ambos países existe una sociedad civil concientizada, preparada y movilizadada.

Acercándonos a la pregunta orientadora de este trabajo sobre el aporte de los proveedores del Sur a la sostenibilidad del desarrollo en el Sur global, además de revisar el discurso o narrativa de cooperación como país del Sur y el perfil de socio oferente del país, se puede afirmar que la práctica de CSS chilena se alinea con el discurso en lo que se refiere a la concentración geográfica (mejorable para potenciarla) y el énfasis en la integración regional como un Bien Público trascendental para el desarrollo por el cual Chile apuesta con decisión. A nivel regional, también queda claro se atribuye mucho peso a la capacitación humana, como se puede ver en varias de las acciones de cooperación regional de becas y cursos por ejemplo. La relación de Chile con Haití es importante para el país, lo demuestra con su práctica de cooperación en el país, aunque no siempre de manera continua y en las maneras más eficientes. El discurso y acción chilenos han evolucionado en relación a su involucración en Haití, acercándose más hacia una postura de co-responsabilidad en la estabilidad y desarrollo en la región. Este no ha sido un proceso fácil y aún tiene muchos detractores internamente que prefieren ver al

país concentrando sus energías en los acuerdos de comercio internacionales, especialmente con regiones prósperas del mundo. A pesar de ello, el cambio de visión, posiblemente recuperado con decisión por las nuevas autoridades del país se complementa con el de otros países en la región, como de hecho muestra justamente la participación de la alianza regional en Haití, que también cuenta con la participación de Brasil.

Chile está haciendo importantes esfuerzos para hacer su CSS más eficiente y escalarla. Algunas tendencias seguramente se irán materializando en los próximos años como la consolidación de presupuestos para cooperación y el diseño de una política de cooperación más estable para evitar altos y bajos en su ejecución. Escalar el modelo actual es difícil y acercarse más a los modelos del Norte, tendencia factible considerando la tradición chilena, corre el riesgo de debilitar la identidad y aporte como país del Sur, riesgo presente en general por ejemplo en la CTR, la cual en el caso chileno en concreto, en muchos aspectos, ésta ya está superando a la CSS bilateral.

6. Conclusiones

Este capítulo final de conclusiones se compone de dos apartados. El primero se centra en el enfoque de la investigación y los resultados. A su vez, éste se divide en dos secciones para recoger algunos aspectos generales primero y luego referirse en concreto a la pregunta de investigación, siguiendo aquí un orden orientado por cada uno de los temas más específicos en los cuales se ha examinado el aporte de la CSS al desarrollo humano sostenible del Sur global; es decir, la promoción de bienes públicos, la generación de alianzas para el desarrollo y la implementación de cooperación técnica.

La segunda parte del capítulo reúne algunos aspectos más generales que surgen de la investigación respecto a la CSS como narración y política pública. Aquí se han destacado las diferencias regionales de la CSS y la construcción de la narrativa de la cooperación del Sur y la coherencia del discurso a la práctica de la misma. Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre los desafíos futuros de la CSS.

6.1. El enfoque de la investigación y resultados

Desde principios de la década del 2000, la CSS entró en un periodo de rápida expansión, que culminó en una reciente etapa a partir de 2008, cuando diferentes elementos del sistema internacional confluyeron para facilitar un mayor crecimiento y evolución de la CSS. Desde 2008, en esta actual etapa de la CSS, se ha generado mucho interés por el tema que ha sido acompañado por la publicación de una gran cantidad de información. En la comunidad académica y seguramente también política, existe un consenso notable en que hasta el momento no se cuenta con la suficiente información de calidad para realizar afirmaciones contrastables sobre la CSS. La presente investigación pretende contribuir a llenar este vacío.

6.1.1. Visión general

En este amplio espectro de trabajos sobre la cooperación del Sur, el presente trabajo se inicia por situar el contexto de la emergencia de la arquitectura de CID en el marco de las relaciones Norte-Sur por ser este el marco en el cual se construye la CSS. La construcción del discurso del Sur sobre lo que considera desarrollo y como trabajar (cooperar) para conseguirlo es una parte fundamental que ayuda a entender el cuerpo de normas, principios y valores que orienta la CSS. Estas bases efectivamente cumplen un papel importante en determinar la forma y el tipo de cooperación que estos países hacen. Ciertamente es también que al momento de implementar las acciones no todos los países del Sur, o incluso dentro de cada una de las categorías de actores del Sur mencionadas en este trabajo, se comportan de la misma manera. Muchos son los factores que influyen para que esto sea así. Cada país tiene su propio set de *drivers* o motores nacionales e internacionales que condiciona su política de cooperación y la implementación que de ésta se hace. El cuerpo de ideas de la CSS construido a través del tiempo es un marco que entrega orientaciones que confieren ciertas similitudes al trabajo de cada uno y facilita la interacción entre los países del Sur.

El enfoque del presente trabajo sobre CSS, no tuvo por objeto examinar las cualidades de la misma ni realizar una comparación con la cooperación tradicional, enfoques recurrentes en la literatura mencionada en este trabajo y que se está acumulando sobre el tema. La CSS es lo que es y es producto de las relaciones de poder entre el Norte y el Sur y las estrategias de cada uno de los actores. Por esta razón se comienza en este trabajo por entender el surgimiento de este sistema de CID en este marco de las relaciones Norte-Sur, para a continuación examinar las principales tendencias de estos actores del Sur que están siendo activos promotores del actual boom de la CSS. Pensando en que esta etapa actual de CSS pueda no ser una etapa pasajera más, el objetivo de este trabajo era iniciar una exploración en las oportunidades que esta cooperación del Sur está realizando para el Sur mismo, oportunidades que se puedan materializar en el desarrollo de sus integrantes, un desarrollo por tanto que transmita ciertas características para que los beneficios del

crecimiento sean compartidos más equitativamente entre los actores de manera que se generen las condiciones estables y duraderas para el desarrollo. Es decir, un modo de trabajar o cooperar que genere las condiciones de sostenibilidad del desarrollo en el marco de las relaciones de poder vigentes para prevenir mayores desigualdades o incluso reducir la actual tendencia de profundización de las mismas debido a las profundas diferencias entre países (actores).

6.1.2. La pregunta de investigación

Basado en el apartado anterior, la pregunta de investigación de este trabajo se expresó de la siguiente manera: ¿generan los proveedores de asistencia del sur latinoamericanos a través de la CSS condiciones para un desarrollo sostenible en el Sur global?

Para responder a esta pregunta se observaron tres áreas temáticas de trabajo de la CSS que tienen un impacto gravitante en generar condiciones favorables para la sostenibilidad del desarrollo, las cuales fueron: el fomento de bienes públicos globales, el establecimiento de alianzas para el desarrollo y, finalmente, la implementación de la cooperación técnica. La pregunta general fue dividida entonces en estos tres enfoques, con sus respectivas subpreguntas.

Más que diseñar un perfil ideal de CSS que genere ciertas o las mejores circunstancias favorables para un desarrollo sostenible, en general o en cada una de las áreas de trabajo, que luego se pudiera contrastar con la realidad de la CSS en algunos casos, las preguntas ayudaron a buscar la presencia o ausencia de elementos que favorecieran la generación de condiciones, resaltando las áreas temáticas seleccionadas. Esto se examinó considerando desde el discurso o la narrativa política que se hace de la CSS a nivel más general, pasando posteriormente por la institucionalidad y perfil oferente de los países escogidos, hasta la implementación en las acciones más destacadas de los países. En este trabajo se usan los casos ilustrativos de Brasil y Chile respecto a la contribución de la praxis de su CSS en las oportunidades que

ofrecería para la sostenibilidad del desarrollo para el Sur, examinando en concreto la promoción de bienes públicos, la formación de alianzas para el desarrollo y la implementación de cooperación técnica en la CSS de estos casos..

Aunque no es homogéneo, se constata un impacto positivo de la CSS en cada uno de las áreas de temáticas seleccionadas. A continuación se presentan de manera más específica los resultados para cada una de ellas en los correspondientes apartados de esta sección.

6.1.2.1. La promoción de bienes públicos globales

La promoción de bienes públicos representa una manera concreta a través de la cual se generan condiciones para mejorar las relaciones de poder desiguales entre las personas o entre sociedades. La concepción más amplia de desarrollo del Sur tiene implicaciones en el tipo de acciones que promueve, de ahí precisamente su uso de instrumentos más comprensivos interrelacionando sectores de desarrollo, comercio y finanzas por ejemplo. La integración regional es uno de estos bienes promovidos por la CSS, como se apreció en el discurso de la CSS, pero ¿y en la práctica, es así también? Por esta razón en este trabajo, se buscaron elementos en la CSS, más allá de su discurso político, para constatar la presencia o ausencia factores que promovieran primero la integración regional y luego un bien público más específico, la seguridad regional.

Ambos casos, Brasil y Chile, muestran que estos países realizan un esfuerzo importante para contribuir a la generación de bienes públicos en su región a través de la praxis de su CSS. De hecho, existe una estrecha relación entre los programas de cooperación y los procesos de integración en la región,¹⁵³ de los cuales ambos son activos participantes y promotores. Más allá de esta relación, en concreto se promueven acciones para mejorar la gestión en común de bienes como la infraestructura regional, y la energía en particular.

¹⁵³ Una muestra más de esta tendencia, al momento de edición final de este trabajo se está publicando un libro específicamente en el tema: Ayllón, Bruno et al (2014). *La Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*. Editorial Catarata.

También se trabaja para tener un sistema financiero, en la región en este caso más incipiente pero que paralela las acciones de los proveedores más grandes de CSS en el sistema internacional que están trabajando para poner en marcha un Banco del Sur.

Más en concreto, la cooperación con Haití es una muestra de la promoción de un bien público en específico, la seguridad regional. Por muchos años, los países de la región se resistieron a participar en misiones de paz en la región, siendo ambos países antiguos y activos colaboradores de las Operaciones de Paz de la ONU a nivel mundial. En sí mismo la participación en la MINUSTAH no es una manifestación de CSS. Sin embargo, sí lo es el cómo se ha hecho. Ambos hechos sí son una demostración de una nueva co-responsabilidad en la seguridad y el desarrollo en la región. La CSS está jugando un papel importante en traspasar programas sociales que han funcionado en Brasil y Chile, así como experiencias técnicas en el sector de la agricultura y soberanía alimentaria, sector en el cual ambos países trabajan intensamente, y otros sectores como salud y educación. Esta combinación es la que hace extensible el trabajo a otras partes de la región, en una co-responsabilidad del Sur por el desarrollo en el Sur y también de la seguridad, especialmente si consideramos un concepto moderno y más amplio de cooperación. Aquí hay condiciones que promueven la sostenibilidad del desarrollo del Sur global. Un área de trabajo a profundizar en el futuro puede ser precisamente examinar la evolución del concepto de seguridad con el mismo prisma de relaciones Norte Sur de este trabajo y contrastarlo con la CSS en la región.

6.1.2.2. El establecimiento de alianzas para el desarrollo

Las alianzas fueron la segunda área temática seleccionada. La calidad y forma de las alianzas establecidas, por ejemplo entre socios de desarrollo, son importantes para que los costos y beneficios de las acciones sean repartidos equitativamente y en consecuencia existan mejores opciones de que sean sostenibles. El discurso general de la CSS destaca con frecuencia las alianzas horizontales como uno de sus principios fundamentales. Con ellas se facilita la generación de vínculos de confianza, beneficio mutuo y equidad, lo cual

además, permite que los beneficios vayan en ambas direcciones, como, por ejemplo, el mutuo aprendizaje e intercambio de conocimientos. Por esta razón en este trabajo se exploró si la CSS promueve efectivamente alianzas horizontales y si éstas son multisectoriales.

A pesar de las diferencias entre socios sí se hacen esfuerzos por parte de ambos países para establecer alianzas horizontales en la práctica. Esto se puede apreciar en el modelo de oferta y demanda de la CSS, a pesar de sus imperfecciones comentadas más adelante. Así como en el trabajo en las iniciativas de carácter regional, como los procesos de integración regional, en los cuales se trabaja entre varios países. Por el contrario, en las acciones de carácter bilateral, la generación de alianzas es más una idea abstracta y orientadora pero que es difícil de constatar en la práctica de la CSS de momento.

La presencia de alianzas sectoriales es más limitadas, pero éstas se pueden apreciar en construcción en las iniciativas de CSS. Por una parte, se establecen relaciones entre las diferentes entidades públicas y público-privadas del socio oferente y el socio receptor. La naturaleza misma de esta modalidad en la cual los conocimientos y las experiencias están repartidos en la administración pública del socio oferente refuerza la participación de varios actores que entran en contacto con sus pares para traspasar la innovación social correspondiente. Generalmente, este contacto para el traspaso se complementa con un refuerzo de las capacidades humanas en las entidades (públicas) participantes del socio receptor. Este tipo de relaciones facilita el establecer una red de trabajo más diversificada entre socios y de más larga duración, relacionando el tema con el refuerzo de la horizontalidad mencionada anteriormente. Desde este nivel al establecimiento de alianzas entre diferentes sectores en los respectivos países participantes, es un proceso que se está solamente comenzando a constatarse, como consecuencia del diseño e implementación de los programas más recientes de gran envergadura. En este sentido, Brasil lleva alguna ventaja frente a Chile, donde la promoción de alianzas multisectoriales es muy incipiente y en consecuencia es pronto para valorar.

6.1.2.3. La implementación de cooperación técnica

Tercero, la transferencia de un país a otro de los conocimientos y experiencias adquiridos en políticas públicas para el desarrollo representan un aspecto importante de la generación de condiciones apropiadas para la sostenibilidad de las acciones. Concretamente en referencia a la implementación de cooperación técnica, esta investigación se focalizó examinar el enfoque basado en la demanda de la CSS y la transferencia de las buenas prácticas de los países proveedores. Así mismo se examinó si en estos procesos se promovió la capacitación del capital humano y el fortalecimiento institucional, todos aspectos clave para la sostenibilidad del desarrollo del Sur.

Dentro de la CSS, la cooperación técnica ha acaparado una parte importante de la atención internacional y es generalmente criticada por aspectos técnicos de su ejecución y seguimiento. Los países oferentes de CSS, sin embargo, intentan transferir experiencias aplicadas, comprobadas y relevantes para los socios receptores, apuntando al centro mismo de la alineación de las acciones y las necesidades de los socios receptores.

A través de la cooperación técnica, la CSS está transfiriendo soluciones innovadoras de desarrollo de los proveedores del Sur que los socios receptores hacen suyas mejorando sustancialmente la sostenibilidad de las acciones. Tanto Brasil como Chile ponen al servicio de los socios demandantes experiencias y soluciones que ellos han implementado, con menores costes que la cooperación del Norte. La demanda de los socios receptores es la que principalmente determina los temas que se trabajan. Esto no está inmune de la influencia de aspectos relacionados con la realidad del país oferente, como la proximidad geográfica y sus intereses, pero la demanda se realiza por los países receptores de aquellos programas en los cuales reconoce la experiencia y buenos resultados del país oferente.

A través de la cooperación técnica positivamente se transfieren buenas prácticas de los países oferentes que están avaladas por buenos resultados. Más importante aún, es el hecho que estas acciones involucran el

reforzamiento del Estado, de la administración pública en diferentes niveles, y por lo tanto para que funcionen, las acciones conllevan o incluso se centran en la formación o capacitación del recurso humano local para absorber esas experiencias y potenciar tanto la sostenibilidad de esa cooperación como el mutuo beneficio progresivo por medio de la interrelación.¹⁵⁴

6.2. La Cooperación Sur-Sur como narración y política pública

Desde su instauración el sistema de CID se ha adaptado a los cambios del sistema internacional y la evolución de las diversas concepciones de desarrollo o temas en los cuales se ponía el énfasis para trabajar. Las relaciones de poder entre los países del Norte y del Sur ha significado una de las fuerzas de cambio de esta evolución. El sistema surgió dominado por los países del Norte, marcándose una fuerte división entre países donantes y receptores. Los países de Sur han buscado influir tanto en la evolución del concepto de desarrollo como en sistema mismo de cooperación. Su mayor o menor éxito ha ido vinculado a los cambios en la balanza de poder Norte-Sur, pasando por lo tanto por diferentes etapas a lo largo de estas décadas de evolución de la CID. Hoy en día, la cooperación del Sur se diferencia de la del Norte por sus normas, principios y valores así como en su implementación. Sin embargo, ambas están probando ser complementarias y tener sinergias que puedan ser aprovechadas. Esto es la esencia de la CTR que ha crecido con fuerza en los dos últimos años.

Sin embargo, los países del Sur no han sido actores que sólo han buscado influir el concepto de desarrollo y mejorar el sistema de trabajo de la cooperación Norte-Sur. También construyen relaciones de cooperación entre ellos desde muy temprano en el funcionamiento de la arquitectura de CID. Desde la década de 1950 el Sur ejecuta acciones de CTPD que han evolucionando en lo que hoy ha pasado de denominarse CSS. Éste no ha sido

¹⁵⁴ Presente entre las críticas a la CID en estas reflexiones finales, está la publicación de Moyo, Dambisa (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Macmillan.

solamente un cambio de nombre producto de una campaña de imagen corporativa en los nuevos tiempos. Es el resultado de la construcción de un discurso del Sur, fundamentado en sus normas, principios y valores y la acumulación de trabajo de estas últimas décadas, que se construye dinámicamente. Los proveedores de CSS actualmente están aportando nuevas ideas y modalidades al sistema de CID. También se internan en ámbitos geográficos y sectores en los cuales les cuesta más hacerlo a los donantes tradicionales. Esto es positivo tanto para el Sur, por las diversas oportunidades que le ofrece como para la arquitectura de CID en general, de ahí el trabajo más estrecho en los últimos años entre los donantes tradicionales y los proveedores del Sur en los OI.

6.2.1. Contextos regionales diferenciados

Desde la revisión de la evolución de la arquitectura de CID se comenzó a constatar que la extrapolación a otras regiones más allá de América Latina de las respuestas a las preguntas de esta investigación requeriría de estudios y trabajos comparativos específicos adicionales. La diferenciación del Sur en regiones es un proceso que se ha acelerado rápidamente, tal vez siguiendo el mismo ritmo de la globalización. Existen aspectos de la historia comunes entre países del Sur de diferentes regiones. Se constata también una tradición y valores compartidos respecto al concepto de desarrollo, la cooperación internacional y sobre la CSS en especial. Los aspectos en común condujeron a la construcción de un discurso propio consolidado producto de la relación de poder entre el Norte y el Sur. Este discurso compartido ayudó al auge de la CSS en su actual etapa a partir de 2008. Su rápido crecimiento por el aporte y trabajo de algunos de los socios del Sur más grandes, condujo a un incremento de los recursos y las actividades, pero sobre todo acarrió un mayor reconocimiento de la comunidad internacional. El reconocimiento, sin embargo, tiene una influencia en diferido en la capacidad del Sur de afectar la agenda internacional de desarrollo. Aquí hay una relación importante con el establecimiento de la agenda de desarrollo post los ODM 2015. Que el reconocimiento de la importancia de la CSS se traslade al reconocimiento de la voz del Sur en la definición de las estrategias de cooperación internacional, lo cual en general puede ser limitado para la región de América Latina si las

prioridades de la agenda sólo siguen la tendencia de la actual agenda. Esta posibilidad tal vez hace más relevante aún la sostenibilidad del desarrollo promovido por el Sur en este contexto regional en concreto.

A pesar de las diferencias entre actores del Sur, sus acciones están enmarcadas en el discurso del Sur construido en conjunto a través del tiempo, que de hecho ofrece pautas de orientación. La CSS es efectivamente un instrumento de la política exterior de cada uno de ellos, pero además de buscar ganancias de poder nacional, también tiene objetivos comunes como el de mejorar el posicionamiento del Sur como bloque en el sistema internacional. Esto se aprecia en los esfuerzos por mejorar la gobernanza del sistema, especialmente visto en este trabajo a través del prisma del sistema de CID, un debate reciente e interesante que seguirá estando en el agenda internacional y que por lo tanto requiere un seguimiento futuro más cercano por parte de la comunidad académica de lo que se ha venido realizando. Los objetivos comunes también se aprecian en la orientación de asistencia al Sur global, tema en el cual se ubica la presente investigación. Por esta meta, la CSS incluye una mezcla de instrumentos, desde los comerciales y financieros hasta los de cooperación, que contribuyen no sólo a mejorar las condiciones socio-económicas de la población del país sino también el crecimiento económico del país.

6.2.2. Construcción de la narrativa de la Cooperación Sur-Sur

Pensando desde el marco conceptual en el cual se ha ubicado este trabajo, la investigación muestra que no hay un modelo de CSS ideal ni una manera específica de implementar en la práctica acciones de cooperación de la CSS. La implementación de esta modalidad es diferente de actor a actor que la representa. Es además un proceso dinámico que se ajusta a los cambios propios de los países socios y del entorno. Los límites de esta adaptación son el legado de normas, principios y valores que el Sur construye desde los orígenes de la CSS, la CTPD. El discurso desarrollado orienta la CSS a ser un instrumento de desarrollo para y entre el Sur, el peso de las ideas desde la perspectiva de esta investigación. Esto tiene muchas similitudes con la lucha contra la pobreza en el mundo pero no es lo mismo.

La consideración de estos elementos ayuda en dos aspectos importantes. Por una parte, ayudará a focalizar la investigación de la CSS y sus modalidades de trabajo en líneas de trabajo relacionadas con la naturaleza de la CSS y no los objetivos de la CID. Por otra parte, en una etapa de rápido crecimiento y aspiraciones de mayor incremento y búsqueda de eficacia, contribuirá a que las mejoras del modelo que se están ejecutando en muchos países proveedores de CSS estén centradas en la esencia del modelo. Efectivamente la CSS tiene un gran potencial de mejora, especialmente en lo concerniente a su implementación en la práctica. Sin embargo, tal vez no es lo más productivo mezclar esa aspiración de que la implementación sea más eficiente con que sea eficaz para superar los males del sistema internacional actual. Escalarla por escalarla, hacerla más grande, incluso que alcance el 50% del volumen total de AOD en la CID (superando las dificultades de medición del volumen de recursos de la CSS), no conllevará la eliminación de la pobreza mundial, si continua el actual esquema de relaciones de poder desigual entre países y entre personas dentro de cada sociedad.

6.2.3. Cooperación Internacional para el Desarrollo y coherencia del discurso a la práctica de la Cooperación Sur-Sur

El peso de las ideas es importante en la CSS. La historia de las relaciones Norte-Sur ha encauzado el desarrollo de la narrativa política que el Sur tiene de su cooperación. A nivel global, el examinar la evolución de la arquitectura de CID y la emergencia de la CSS, en el marco de las relaciones Norte-Sur, permite tener una visión de largo plazo de las normas, principios y valores que orientan la CSS. Al contrastar este discurso con la práctica de los socios oferentes, dos de los principales socios oferentes en la región de América Latina en el caso de este trabajo, se constata una gran coherencia entre el discurso sobre la CSS y la práctica de los países.

Esta coherencia se constata en un primer nivel en la formulación del discurso político interno, tanto en Brasil como en Chile, el cual tiene luego un fuerte impacto en el diseño de estrategias, particularmente importantes hoy en día en que ambos casos ilustrativos de este trabajo, como otros países de la

región, se encuentran reformulando su CSS. En segundo lugar se manifiesta también en la evolución de la institucionalidad en el paso de países receptores a oferentes y en las transformaciones y debates actuales para mejorar y potenciar la CSS que están teniendo estos países. Finalmente, esta coherencia también se refleja en la implementación de la CSS hecha por estos países. Ciertamente es que éste es el eslabón más débil de los tres en esta coherencia, pero es también el tema en el cual la información es aún de menor calidad e incluso el tiempo transcurrido seguramente todavía no sea suficiente para generar impactos medibles de momento. En esta brecha, en la cual se ubica el presente trabajo, la información analizada y la perspectiva usada permiten afirmar que a pesar de las dificultades en la calidad de la implementación de las acciones de la CSS, de estos casos ilustrativos, ésta es coherente con la narrativa sobre cooperación del Sur construida a través del tiempo.

6.2.4. Desafíos de la Cooperación Sur-Sur

Ambos países examinados en esta investigación, Brasil y Chile, son claros representantes del desafío actual de la CSS de escalar el trabajo como oferentes. El crecimiento de la CSS, de estos países como casos ilustrativos, no pasa solamente por la asignación de más recursos. Ciertamente se requiere consolidar el debate entorno a los volúmenes y las formas presupuestar esos recursos en el presupuesto nacional. Ambos países han transformado su institucionalidad de cooperación en poco tiempo para incorporar su trabajo como oferentes y ahora enfrentan el desafío de ampliar esas actividades y mejorar sus impactos para adaptarse a la evolución de la CSS y las necesidades del Sur global.

El desafío actual para potenciar el impacto en las opciones de desarrollo del Sur global, se centra en las instituciones de desarrollo (las respectivas agencias), las áreas geográficas y temáticas, y la incorporación de nuevos actores a la CSS. Las mejoras en el funcionamiento de sus respectivas agencias de cooperación, muchas de las cuales a su vez dependen de actualizaciones de las políticas de cooperación a nivel nacional, se han manifestado en los casos estudiados. La modernización de las estrategias y agencias de cooperación se complementa con una profesionalización del

personal de las agencias e instituciones de cooperación del país como socio oferente.

La focalización geográfica y temática pueden ser en principio elementos que contribuyan a potenciar la CSS de Brasil y Chile. Sin embargo, aquí las diferencias entre ambos países, uno grande y otro pequeño-medio, limita las generalizaciones, como lo es en general o más concretamente de región a región. Lo que sí es posible afirmar es que continuar con la senda de especialización en ciertos sectores, los de las soluciones innovadoras y comprobadas de cada país, contribuiría a mejorar el funcionamiento de la CSS a nivel regional. Más programas conjuntos también pueden ser una herramienta útil en este sentido y por lo tanto seguramente se constatarán mayores programas conjuntos de gran alcance entre socios del Sur, una cooperación (triangular) Sur-Sur-Sur.

Ambos casos ilustrativos de esta investigación muestran la diversidad de actores dentro de cada país que participa en las acciones. Las agencias de cooperación de Brasil y Chile no centralizan las experiencias ni los conocimientos demandados por los otros países, lo hacen los respectivos ministerios y entidades gubernamentales en sus países que han ejecutado esas acciones. Participan también en el esquema algunas otras entidades de carácter público-privado, como fundaciones o empresas estatales. La sociedad civil en ambos casos no tiene de momento un papel importante en las acciones que ambos países hacen como oferentes.

Esto limita dos aspectos de la CSS, uno es la capacidad de escalar las acciones al no aprovecharse todas las experiencias del país; y el otro es si se considera o no la CSS como acciones de beneficio mutuo. Las sociedades civiles de estos países tampoco se están beneficiando del intercambio con otros países, lo que tiene implicaciones para el conocimiento y empoderamiento de las sociedades civiles en general, restringiendo la sostenibilidad del desarrollo, enfocado en este trabajo. Incluso se observa como ONGs u otras entidades de la sociedad civil, no tienen muchas oportunidades para participar de la CSS dentro del marco de socios receptores

si no pasan por el gobierno de sus países en diferentes formas. Es por lo tanto, la mayor participación de la sociedad civil un aspecto fundamental a mejorar para potenciar el impacto de la CSS, tanto a través de escalar su trabajo, como de difundir mejor sus beneficios. Esto mejorará más el impacto de la CSS en relación a las condiciones que entrega para la sostenibilidad del desarrollo que ofrece para el Sur global.

BIBLIOGRAFÍA

- African Development Bank (ADB). (2011). Brazil's economic engagement with Africa. *Africa Economic Brief 2 (5)*. 11 de Mayo.
- Adujna, Abebe, Castro, Rocio, Gamarra, Boris & Migliorisi, Stefano. (2011). Finance for Development: Trends and opportunities in a changing landscape: Concessional Finance and Global Partnership Vice Presidency. *CFP Working Paper N°8*. Noviembre.
- Agência Brasileira de Cooperação. (2012a). *Diretor da ABC visita o Haiti em busca de parcerias*. ABC. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.abc.gov.br/imprensa>
- Agência Brasileira de Cooperação. (2012b). *Base de datos de proyectos de la Agência Brasileira de Cooperação*. ABC. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>
- Agência Brasileira de Cooperação (2011). *Brazilian technical cooperation*. Brazilian Cooperation Agency, Ministry of External Relations. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.abc.gov.br>
- Agência Brasileira de Cooperação. (2010). *Brazilian Technical Cooperation in Africa*, Brazilian Cooperation Agency, Ministry of External Relations. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.abc.gov.br>
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2013). *Balance de Gestión Integral año 2012*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2012a). *Estudio de Cooperación Horizontal Chilena gestionada por AGCI 2011*. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Departamento de Política y Planificación. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://www.agci.gob.cl/attachments/article/655/Cooperacion_Horizontal_otorgada_por_Chile.pdf
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2012b). *Estudio de la Cooperación Triangular Chilena gestionada por AGCI, 2011*. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Departamento de Política y Planificación, y Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2011a). *Estudio de la Cooperación Horizontal Chilena gestionado por AGCI 2010*. AGCI, Departamento de Política y Planificación, y Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2011b). *Estudio de la Cooperación Triangular Chilena gestionada por AGCI*. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Departamento de Política y Planificación, y Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2010a). *Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. Gobierno de Chile, Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2010b). *Informe Estadístico, Cooperación otorgada por Chile a Países Prioritarios y en Áreas Temáticas Estratégicas, 2006-2009*. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2009a). *Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. Gobierno de Chile, Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2009b). *Programa de Cooperación para el Desarrollo con Haití*. Agencia de Cooperación Internacional de Chile.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2006a). *Memoria 2005*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2006b). *Formato de Presentación de demanda de Cooperación Técnica Internacional, Proyecto Desarrollo Rural en Haití*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2005). *Memoria 2004*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2004). *Memoria 2003*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2003). *Memoria 2002*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (2002). *Memoria 2001*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012a). *La Cooperación Triangular en América Latina y Chile; 2006-2010, Tendencias, Actores y Prioridades. Documento de trabajo AGCI-PNUD, N° 1, mayo 2012.*
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012b). *Buenas Prácticas en Cooperación Sur-Sur Triangular de Chile: Criterios y Metodologías de Selección de Casos. Documento de trabajo AGCI-PNUD N° 3, mayo 2012.*
- Agrawal, S. (2007). *Funding International Development: The Role of India. A research report for the International Development Research Centre. International Development Research Centre.*
- All Africa. (2012). *Mozambique: Pro-Savana a Priority Programme – PM (Prime Minister).* 22 de abril, 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://allafrica.com/stories/201204230099.html>
- Atria, Raúl. (1991). *Tendencias de la cooperación horizontal en América Latina: Notas para la discusión.* En BID-SECAB-CINDA, *La cooperación internacional y el Desarrollo científico y tecnológico: Balance y perspectivas.* Santiago-Chile: Alfabeta.
- Avert. (s.f.). *HIV & AIDS in Brazil.* Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.avert.org/aids-brazil.htm#contentTable0>
- Ayllón, Bruno et al. (2014). *La Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina.* IUDC-UCM. Editorial Catarata.
- Ayllón, Bruno. (2013). *La Cooperación Sur –Sur y Triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?.* Quito: Editorial IAEN.
- Ayllón, Bruno. (2012). *La cooperación sur-sur en Latinoamérica: Reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda.* En *Actas XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.* Madrid: 2012.
- Ayllón, Bruno. (2011). *La promoción de la Cooperación Sur-Sur.* En Morazán, P., Sanahuja, J.A., y Ayllón, B. *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la UE con América Latina: Énfasis en cohesión social, integración regional y cooperación sur – sur* (pp. 106-137). Dirección General de Políticas Exteriores, Departamento Temático, Parlamento Europeo.
- Ayllón, Bruno y Ojeda, Tatiana (coords.). (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: Políticas afirmativas y prácticas transformadoras,* IUDC-UCM. Editorial La Catarata.
- Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.). (2010). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y realidad.* IUDC-UCM. Editorial La Catarata.

- Azevedo dos Santos Viana, Carla & Lund Viegas, Gustavo. (2012). PAA – Evolucao das Operacoes. CONAB, 2012.
- Barbosa, Alexandre de Freitas, Thais, Narciso & Bianclalana, Marina. (2009, Brazil in Africa: Another emerging power in the continent?. *Politikon*, 36(1):59-86.
- Barka, Habiba Ben. (2011). Brazil's Economic Engagement in Africa. The African Development Bank Group, Chief Economist Complex. *Africa Economic Brief*, Vol. 2, Nº 5, 11 de mayo, 2011.
- Biehler Mateos, Simone. (2011). Ajuda ao próximo e ao distante. *Desenvolvimento*, Año 8, no 65.
- Brandt, Willy (1980). Norte Sur: Un programa para la supervivencia, Informe de la comisión independiente sobre problemas internacionales del desarrollo. *Colección Pluma Universitaria*.
- Braude, W. and Sidiropoulos, E. (2007). Funding International Development: The Role of Emerging Economies. The Case of South Africa. A research report for the International Development Research Centre prepared by the South African Institute of International Affairs. *International Development Research Centre*
- Braütigam, Deborah. (2009). China's Challenge to the International Aid Architecture. *Word Politics Review*, V1, N4, June-August 2009, 1-10.
- Brundtland, G.H. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. *ONU-Asamblea General*, A/42/427.
- Cabral, Lídia. (2012). After the honeymoon: what would a happy marriage between Brazil and Africa look like?. 23 de mayo, 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.future-agricultures.org/blog/entry/after-the-honeymoon-what-would-a-happy-marriage-between-brazil-and-africa-look-like>
- Cabral, Lídia & Shankland, Alex. (2013). Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms?. *Future Agricultures*, Working Paper 051, March 2013.
- Cabral, Lídia & Shankland, Alex. (2012). Transferring Brazilian Agricultural Successes to African Soil: a Realty Check, The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa. *Poverty in Focus*, International Policy Centre for Inclusive Growth Poverty Practice, Bureau for Development, UNDP, Nº 24, 2012.
- Cabral, Lídia & Weinstock, Julia. (2010). Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics and future prospects. *Overseas Development Institut*. 6 de septiembre, 2010.

- CAD-OCDE, (2014). Special Review of Chile. *OCDE DCD(2014)1*. 5 February 2014.
- CAD-OCDE. (2011). Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. *IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*. Busan: OCDE.
- CAD-OCDE. (2005). Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. *II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*. París: OCDE.
- Campolina, A. (2012). Brazilian South-South Cooperation in agriculture: a civil society perspective. *Poverty in Focus*, Nº 24, pp. 29-31.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores S.A.
- Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (2009). Hitos y Logros de la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz Modernas (1991-2009). *CECOPAC*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/opaz_modernas.pdf
- Comisión Económica para América Latina. (2010). Aide Memoire, Proceedings of workshop on South-South Cooperation. *Comisión Económica para América Latina*. Brasília. 30 de Marzo.
- Chahoud, Tatjana. (2008). Southern Non-DAC Actors in Development Cooperation. German Development Institute (DIE). *Financing for Development Series: Briefing Paper 13/2008*
- Chin, G. and B. Frolic. (2007) "Poor Helping the Poor" The China Case. A research report for the International Development Research Centre. *International Development Research Centre*.
- Constantine, Jennifer. (2011). Brazil's development cooperation: A new paradigm?. Institute of Development Studies, University of Birmingham. *Future of Aid Conference, 31 octubre al 1 noviembre, 2011*.
- Costa Vaz, A. and C.Y. Aoki Inoue. (2007). Funding International Development: The Role of Emerging Economies. The Brazilian Case. A research report for the International Development Research Centre. *International Development Research Centre*.
- Cox, Robert W. (2001). The Way Ahead: Toward a New Ontology of World Order. En Richard Wyn Jones (ed.). *Critical Theory and World Politics*, Boulder: Lynne Rienner.
- da Silva, Luiz Inácio Lula. (2013). *Discurso de toma de posesión a la presidencia de Brasil. 1 de enero, 2003*.

- da Silva, Luiz Inácio Lula (2011). Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva en ECOWAS/Brazil Summit, Cape Verde, 2-3 de julio, 2010. En *Brazil's Economic Engagement with Africa*, Habiba Ben Barka, The African Development Bank Group, Chief Economist Complex. *Africa Economic Brief*, Vol. 2, Nº 5, 11 de mayo de 2011.
- da Silva, Luiz Inácio Lula (2009). Discurso Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *FAO*. 16 de noviembre de 2009.
- Davies, Martyn with Edinger, Hannah, Tay Nastasya and Naidu, Sanusha. (2008). *How China delivers development assistance to Africa*. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.
- Davies, Penny. (2010). A Review of the Roles and Activities of New Development Partners. *CFP Working Paper Series Nº 4*.
- De Bruyn, Tom. (2013a). Adding New spices to Development Cooperation. Brazil, India, China and South Africa in Health and Agriculture and Food Security. *HIVA-KU Leuven, PRC, Paper Nº9, noviembre 2013*.
- De Bruyn, Tom. (2013b). Challenging Development Cooperation? A literature review of the approaches of Emerging Powers. *HIVA-KU Leuven, PRC, Paper Nº10, noviembre 2013*.
- De la Flor, José Luis y Sergio Caballero (coords.). (2009). *Relaciones Internacionales*. Número 12, Octubre.
- de Sousa, Sarah-Lea John. (2010). Brazil as an emerging actor in International Development Cooperation: A good partner for European donors?. *DIE Briefing Paper, mayo 2010*.
- de Sousa, Sarah-Lee John. (2008). Brasil en Accra: una apuesta firme por la cooperación Sur – Sur. *FRIDE/Foro AOD*.
- de Sousa, Sarah-Lea John. (2008). Brazil as a development actor: South-South Cooperation and the IBSA initiative. *FRIDE, junio 2008*.
- Development Assistant Committee-OECD. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>
- Díaz, Miguel Ángel. (2008). Visiones críticas de la OMC. En ICE. *60 Años del Sistema del GATT-OMC*.
- DiploNews. (2012). Brazil and Germany discuss Agricultural Cooperation and Food Security. *DiploNews, 27 de agosto de 2012*.

- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (2012). Evaluación de las relaciones Comerciales entre Chile y Mercosur a dieciséis años de la entrada en vigencia del Acuerdo de Complementación Económica. Ministerio de Relaciones Exteriores, DIRECON. *Departamento de Estudios, octubre 2012.*
- Duffy, Gary. (2007). Brazil's Aids policy 'remarkable'. *BBCNews*, 14 de noviembre, 2007. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7093809.stm>
- Duloy, John H., Richard Jolly, C.L. Bell, Montek S. Ahluwalia & Hollis Chenery. (1974). *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*. Washington: World Bank.
- Easterly, William (2002). *The Elusive Quest for Growth. Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press paperback edition
- Economist (The). (2010). *Speak softly and carry a blank check*. 15 de julio de 2010.
- Economist (The). (2012). *Brazil in Africa: A new Atlantic alliance*, 10 de noviembre de 2012.
- ECOSOC. (2008). *Background study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South triangular development cooperation*. United Nations Economic and Social Council.
- ECOSOC. (2009). *South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and data*. Support to UN Development Cooperation Forum 2010, 4 November.
- Embrapa. (2012a). Avancam ações de projeto conjunto entre Brasil, Japão e Moçambique. En Embrapa, 31 de enero de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2012/janeiro/4a-semana/avancam-aco-es-de-projeto-conjunto-entre-brasil-japao-e-mocambique/?searchterm=prosavana>
- Embrapa. (2012b). *Brasileiros e moçambicanos debatem desenvolvimento agropecuário em Moçambique*. Embrapa, 13 de abril de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2012/abril/2a-semana/brasileiros-e-mocambicanos-debatem-desenvolvimento-agropecuário-em-mocambique/?searchterm=prosavana>
- Embrapa. (2010). *ProSavana contará com tecnologias da Embrapa Hortaliças*. Embrapa, 15 de enero de 2010. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: [235](http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2010/janeiro/2a-</p>
</div>
<div data-bbox=)

semana/prosavanas-contara-com-tecnologias-da-embrapa-hortalicas/?searchterm=prosavana

- Embrapa. (2009). *Guía de Relacoes Internacionais da Embrapa*, Embrapa, 20 de mayo de 2009. Disponible en http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/sri/publicacoes/Guia%20de%20Relacoes%20Internacionais%20da%20Embrapa.pdf
- Embrapa. (s.f). *Africa, A Continent Full of Opportunities for Agricultural Research*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: www.cnpmf.embrapa.br/destaques/AFRICA.pdf.
- Fernández Fuentes, Ángela E. (2010). Experiencia de Terreno marzo 2008-mayo 2010, Proyecto “Centro para la Pequeña Infancia en Haití”. *Fundación Integra*. Santiago-Chile: diciembre 2010.
- Folha de S.Paulo. (2012). *BNDES financiará estudo para produzir biocombustível na África*. Bndes. 3 de mayo, 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1085138-bndes-financiara-estudo-para-produzir-biocombustivel-na-africa.shtml>
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. (2010). *Manual de Transferencia para la Acción Social*. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Ministerio de la Mujer y Acción Social (MMAS). Santiago-chile, Enero, 2010.
- Food and Agriculture Organization. (2012). Brazil to fund food purchasing in five African countries. *FAO News*. 21 de febrero de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.fao.org/news/story/en/item/123551/icode/>
- Food and Agriculture Organization. (2011). *Perspectivas Alimentarias, Análisis de los mercados mundiales*. Food and Agriculture Organization. noviembre 2011. P. 60. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.fao.org/docrep/015/al981s/al981s00.pdf>
- Food and Agriculture Organization. (2011). *The State of Food Insecurity in the World: How does international price volatility affect domestic economies and food security?*. Food and Agriculture Organization.
- Food and Agriculture Organization. (2009). *The State of Food Insecurity in the World Economic Crisis – impacts and lessons learned*. Food and Agriculture Organization.
- Food and Agriculture Organization y Agência Brasileira de Cooperação. (2011). *Brazilian Technical Cooperation: Agriculture, Food Security and Social Policies. Fact Sheet*. Rome: 24 de junio de 2011.

- Frayssinet, Fabiana. (2012a). Brazil, Emerging South-South Donor. *IBSA News*, 1 de marzo de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.ibsanews.com/brazil-emerging-south-south-donor/>
- Frayssinet, Fabiana. (2012b). Brazil: From Development Aid Recipient to Donor. *IPS News*. 15 de abril de 2011. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.ipsnews.net/2011/04/brazil-from-development-aid-recipient-to-donor/>
- Grupo-77. (2005). Plan de Acción de Doha. Segunda Cumbre del Sur. G-77/SS/2005/2. Qatar: 12-16 junio de 2005. Recuperado 5 enero 2015 de: [http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20\(Spanish\).pdf](http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20(Spanish).pdf)
- Grasa, Rafael. (2014). La cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro. *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*. Bogotá: APC-Colombia.
- Góes, Francisco, Mota, Marcelo & Saraiva, Alessandra. (2012). BTG cria fundo de US\$1bi para a África. *Valor*. 4 de mayo, 2012.
- Herbst, Natalia. (2011). La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 11, No 2, abril-junio, 2011.
- Hirst, Monica (2013). Aspectos conceituais e práticos da actuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. IPEA. Texto para discussão 1687
- IPEA-ABC. (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. SAE/PR, IPEA, MRE, ABC.
- IPEA-ABC. (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. SAE/PR, IPEA, MRE, ABC.
- Journal Bolha de S.Paulo. (2012). *BNDES financiará estudo para producir biocombustível na África*. 3 de mayo, 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1085138-bndes-financiara-estudo-para-produzir-biocombustivel-na-africa.shtml>
- Kharas Homi. (2009). Development Assistance in the 21st Century. *Wolfensohn Center for Development at Brookings*. Brookings: 2-4 de julio de 2009.
- Kharas, Homi. (2007). The new reality of aid. *Wolfensohn Center for Development at Brookings*. Brookings: Agosto 2005.
- Koldo, Unceta y Yoldi, Pilar. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica. Manuales de formación*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

- Kragelund, Peter. (2010). The potential role of non-traditional donors' aid in Africa'. *Issue Paper N° 11*. International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Kragelund, Peter. (2008). The Return of NON-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?. *Development Policy Review*, 2008, 26 (5).
- Krasner, Stephen D. (1983). *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press
- Lagos, Adriana. (2013). Jefa del Departamento de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales del FOSIS. Comunicación escrita por email, 15 de enero, 2013.
- Lewis, David. (2011). In Africa, Brazil takes a different track. *Special Report, Reuters*, 21 de febrero de 2011. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://graphics.thomsonreuters.com/specials/Brazil%20in%20Africa.pdf>
- Macau Hub. (2010). *Japão e Brasil vão cooperar no desenvolvimento agrícola de Moçambique*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2010/03/16/8743/>
- Machado, Vera. (2011). Statement de H.E. Ambassador Vera Machado, Undersecretary-General for Political Affairs, *IV United National Conference on the Least Developed Countries*, Istanbul, 12 de mayo de 2011. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.embrapa.br/>
- Maira, Luis. (2011). La Evolución de la Relaciones Norte-Sur en los últimos 25 años. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Año 2011, pp. 13-27.
- Manning, Richard. (2006). Will emerging donors change the face of international cooperation?. *Development Policy Review*, 24(4): 371-385.
- Marques, Joseph C. (2012). Technical Cooperation in Portuguese: Brazil and the CPLP. Brazil Institute, Kings College, London, Working Draft UK. *Conference Paper for 2012 Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco, California, 23-26 de mayo de 2012.
- Marshall, George. (1945). Discurso en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.pensandoamerica.com.ar/Descargas/07discursomarshall.pdf>
- Martín, Carlos (2008). Participación española en la nueva arquitectura europea de cooperación internacional al desarrollo: la transformación de la política española. Esther Barbé (Coord.). *España en Europa 2004-2008*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea. N°4, Febrero.

- Martín, Carlos D. (2005). *Regímenes Internacionales: El Tratado Antártico y el Convenio de Barcelona*. Tesina para optar al grado de Master en Relaciones Internacionales e Integración Europea. Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (2012). Atos assinados por ocasião da visita da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos da América, *Nota 89, 9 de abril de 2012*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (2011). *Balanco de Política externa 2003/2010, 2.2.9 África – Energía*. Ministério de Relações Exteriores. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (2010). *Diretor da ABC visita o Haiti em busca de parcerias*. Ministério de Relações Exteriores. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.comitehaiti.com.br/noticias/diretor-da-abc-visita-o-haiti-em-busca-de-parcerias>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (2009). *Presentación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Diálogo Brasil-África sobre a segurança alimentar, combare a fome e desenvolvimento rural*. Ministério de Relações Exteriores. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/en-us/Main.xml>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (2006). *Ajuste Complementar Ao Acordo Básico De Cooperação Técnica E Científica Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Do Haiti Para Implementação Do Projeto "Manejo E Reconstituição Da Cobertura Vegetal Da Bacia Do Mapou, Haiti"*. DAI - Divisão de Atos Internacionais (DAI) y MRE 30 de noviembre de 2006. Recuperado el 5 de enero 2015 de: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_189/
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2013). *Prioridades de la Política Exterior*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.minrel.gob.cl>
- Morais de Sá e Silva, Michelle. (2010). How Did We Get Here? The Pathways to South South Cooperation. En *South-South Cooperation, The Same Old Game or a New Paradigm?. Poverty in Focus N°.20, 2010*. International Policy Center.
- Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Macmillan.
- Nurkse, Ragnar. (1955). *Problemas de Formación de Capital*. Fondo de Cultura Económica. D.F. México.

- Nunn, Amy S., Fonseca, Elize M., Bastos, Francisco I., Gruskin, Sofia & Salomon, Joshua A. (2007). Evolution of Antiretroviral Drug Costs in Brazil in the Context of Free and Universal Access to AIDS Treatment. *PLOS Medicine*, November 2007, Vol. 4, Nº 11.
- Organización Naciones Unidas. (1995). Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Copenhague, *A/CONF, 166/9*. 6-12 de marzo de 1995.
- Organización Naciones Unidas. (1995). Technical cooperation among developing countries, High-Level Committee On the Review of Technical Cooperation among Developing Countries, *TCDC/9/3-7 de April 1995*.
- Organización Naciones Unidas. (1980). 2a. Conferencia Mundial sobre la Mujer. *Resolución 35/136*. Copenhague 1980,
- Organización Naciones Unidas. (1980). *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. Copenhague 14-30 July, 1980.
- Organización de Naciones Unidas. (1978). *Plan de Acción de Buenos Aires. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*. Buenos Aires, 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978.
- Organización de Naciones Unidas. (1945). *Carta de Naciones Unidas*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>
- O País. (2012). *Proyecto Pro-Savana arranca dentro de un año*, 21 de julio de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/21243-proyecto-pro-savana-arranca-dentro-de-um-ano.html>
- OECD/CAD. (2011). *Declaración del CAD sobre Bienvenida a las nuevas alianzas en la cooperación internacional para el desarrollo*, 6 de abril de 2011. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.oecd.org/dac/stats/48660948.pdf>
- OECD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. *Development Assistant Committee, OECD/CAD, 1996*.
- OECD-WTO. (2011b). *Aid-For-Trade: Case Story, Brazil*, *OECD, World Trade Organization*. Disponible en <http://www.oecd.org/aidfortrade/47699046.pdf>
- OECD/Task Team on SSC. (2010). *La Cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 historias de caso de socios en CSS y triangular*. *OECD*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf>

- Organización Panamericana de la Salud. (2004). Sida: lucha por tratamiento universal en las Américas. *OPS*. 15 de junio, 2004. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://new.ops.org.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=324&Itemid=259
- Ortiz, Fabiola (2012). Brazil Forging Strategic Alliance with Africa. *IBSA News*, 7 de mayo 2012. Disponible en <http://www.ibsanews.com/brazil-forging-strategic-alliance-with-africa/>
- Pattacini, Valeria. (2011). Historia y Tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo: La construcción de un Régimen. *Cuadernos Iberoamericanos de Integración 2011*.
- Pearson, L B. (1969). *Partners in Development*, London: Pall Mall.
- Petrobras. (2012). Ethanol, a leap to the future. *Magazine Edition 62*, 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.petrobras.com/en/magazine/post/detalhe-11.htm>
- Petrobras. (s.f.). *Global Presence*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.petrobras.com/en/about-us/global-presence/global-presence.htm>
- PFC Energy 50. (2013). The Definitive Annual Ranking of the World's Largest Listed Energy Companies. *PFC Energy 50*, enero 2013. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: https://www.pfcenergy.com/~media/Files/Public20Files/PFC20Energy2050/Final_PFC_Energy_50_2012.pdf
- PFC Energy 50. (2012). The Definitive Annual Ranking of the World's Largest Listed Energy Companies. *PFC Energy 50*, enero 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: https://www.pfcenergy.com/~media/Files/Public20Files/PFC20Energy2050/Final_PFC_Energy_50_2012.pdf
- PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. PNUD.
- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El Ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. PNUD.
- PNUD. (1990). *Human Development Report 1990, Concept and Measurement of Human Development*. PNUD.
- PNUD/UNFPA/UNOPS, UNICEF, ONU-Mujeres y PMA. (2013). *Cómo aprovechar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, la ONU-Mujeres y el PMA*, 4 de febrero de 2013, Nueva York.

- Portugal Digital. (2012). Países lusófonos vão trocar conhecimentos sobre biocombustíveis. *Portugal Digital*, 27 de julio de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.portugaldigital.com.br/lusofonia/ver/20070749-paises-lusofonos-vao-trocar-conhecimentos-sobre-biocombustiveis>
- Portugal Digital. (2011). Brasil prepara promoção de biocombustíveis em países da África Ocidental. *Portugal Digital*, 17 de febrero de 2011. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.portugaldigital.com.br/component/content/article/10-tipo-noticia/20006232-Brasil-prepara-promocao-de-biocombustiveis-em-paises-da-africa-Occidental>
- Pössel, Eugenio. (2013), Responsable de Cooperación Sur-Sur y Triangular (CTPD). AGCI. Entrevista 25 de enero, 2013.
- Radhika Lal, Ryan L. Nehring and Ben McKay. (2012). Public Policies for Inclusive and Sustainable Agriculture: an Emerging Agenda for South-South Cooperation?. En *The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa, Poverty in Focus*, International Policy Centre for Inclusive Growth Poverty Practice, Bureau for Development, UNDP, N° 24.
- Redvers, Louise. (2009). Sugar cane to return to Angola in biofuel move, *AFP*, 1 de septiembre, 2009. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gZ2X0kbwm0tcP7J18t5K7D13qxWw>
- Renewable Fuels Association. (s.f.). *World Fuel Ethanol Production*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://ethanolrfa.org/pages/World-Fuel-Ethanol-Production>
- República Federal de Brasil. (2010). *Brasil en Haití: El esfuerzo de la reconstrucción*. RFB octubre 2010.
- Republica Federa de Brasil. (2008). *The Brazilian Experience, Trends on Development Cooperation: South-South and Triangular Cooperation and Aid Effectiveness*. High-Level Symposium, 19-20 de enero de 2008. RFB 2008
- Rostow, W. (1956). *Las cinco etapas del crecimiento. Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*.
- Rousseff, Dilma. (2011). *Discurso para la apertura del Debate General de la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas*. Nueva York, 21 de septiembre de 2011.
- Rowlands, D. (2008). Emerging donors in international development assistance: a synthesis report. *International Development Research Centre*.

- Ruz, María Inés. (2010). *La Concertación Política Latinoamericana para apoyar la estabilización de Haití*. Tesis para optar al grado de Magister en Relaciones Internacionales. Universidad de Chile. Abril 2010.
- Sánchez Escobar, Fabián. (2010). *Análisis de la actuación de Chile en la cooperación internacional para el desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y Triangular*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Junio 2010.
- Santander, Guillermo. (2013). La cooperación chilena: Una realidad en transito. En Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.). *La cooperación sur-sur y triangular e América Latina: Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Editorial Catarata.
- Santander Campos, Guillermo (coord.). (2011a). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Universidad Complutense de Madrid. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.ucm.es/info/icei/res/secciones/pdf/nuevosdonantescooperacionss.pdf>
- Santander, Guillermo (2011b). Chile: Explorando nuevos roles, en Guillermo Santander Campos (Coord.). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudio de casos*. ICEI Estudios e Informes, 2011.
- Saraiva, Alessandra (2012). Coutinho pede para empresário investir na África. *Valor*, 4 de mayo de 2012.
- Schläger, Catrina (2007). New powers for global change? Challenges for development cooperation: The case of Brazil. *FES Briefing Paper 3*. March 2007. FES: Berlin.
- Schulz, Nils-Sjard (2013). Development Agencies in BRICS and Beyond – Experiences and Next Steps. *BRICS Monitor*. BRICS Policy Centre. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6016/doc/1198420728.pdf>
- Shearer, Mathew y Joaquin Tres (2013). Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina y el Caribe: ¿Mucho ruido y pocas nueces?. *Revista de Integración y Comercio*. N°36, Año 17. BID. Enero-Junio 2013.
- Soares de Lima, Maria Regina y Mônica Hirst (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibility. *International Affairs*. 82, 1.
- Souza, Darana & Klug, Israel (2012). A Multidimensional Approach to Food Security: PAA Africa, The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. *Focus on Africa. Poverty in*

Focus. International Policy Centre for Inclusive Growth Poverty Practice, Bureau for Development, UNDP, N° 24.

Special Unit for South-South Cooperation (2009). *Meeting Development Challenges with Southern Solutions*. SU-SSC. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.southsouthexpo.org/uploads/SUSSCBrochure.pdf>

Task Team on South-South Cooperation (2010). *Boosting South-South Cooperation in the context of aid effectiveness: telling the story of partners involved in more than 110 cases of South-South and triangular cooperation*. OECD TT-SSC.

Tassara, Carlos (2010). *Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación al desarrollo*. 6 de diciembre de 2010. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://coris.uniroma1.it/materiali/10.42.04_Actores%20y%20paradigmas%20bis.pdf

Thèrien, Jean Philipper (2004). The Politics of International Development: Towards a new Grand Compromise?. *Journal of Trade and Environmental Studies*. Special Issue, 2004-5.

Tortora, Piera, (2011). Common Ground between South-South and North-South Co-operation Principles. *Issues Brief*. OECD, October 2011.

Tvedt, Terje (2006) The international Aid System and the Non-Governmental Organisations: A new research agenda. *Journal of International Development*. 18, 677–690 (2006).

UNASUR (2011). Secretario Técnico UNASUR-Haití visita la sede de la Secretaría General en Quito. *Boletín de prensa, 11 de julio de 2011*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.unasursg.org/uploads/c0/af/c0afee1fea6e35d1646b6183b8c9d4d2/Secretario-tecnico-UNASUR-Haiti-en-Quito.pdf>

UNCTAD (2010). *South-South Co-operation: Africa and the New Forms of Development Partnership*. UNCTAD: Geneva.

UNDP/Japan Partnership (2004). *Supporting South-South cooperation: innovative triangular cooperation towards the Millennium Development Goals (1999-2004)*. PNUD 2004.

UNESCO Couriers (1972). *The Pearson Report, A New Strategy for Global Development*. Febrero 1972. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743eo.pdf>

- USAID (2012). Brazil, U.S., Haiti Food Security Cooperation. *Fact Sheet, USAID*. 9 de abril de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.usaid.gov/press/factsheets/2012/fs120409.html>.
- Vale. (s.f.), *Vale in the world*. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.vale.com/en/aboutvale/across-world/pages/default.aspx>
- Vale (2011). *From Rio Doce to the world: Vale to invest more than USD 9bn abroad by 2014*. 13 de marzo 2011. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.vale.com.br/en-us/conheca-a-vale/destaques/Pages/from-rio-doce-to-the-world.aspx>
- Vale Newsroom (2013). *Vale: Eyes USD\$7.7 billion in planned investments in Africa*. 6 de febrero de 2014. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://saladeimprensa.vale.com/en/noticias/interna.asp?id=22152>
- Vazquez, Karin Costa (2013). Enhancing management practices in South-South and Triangular cooperation. En United Nations Office for South-South Cooperation y Japan International Cooperation Agency. *Study on country-led practices*. October 2013.
- Visentini, Paul (2009). Prestige diplomacy, Southern Solidarity or “Soft Imperialism”? Lula’s Brazil-Africa Relations (2003 onwards). *African Studies Centre*. 16 de abril 2009.
- Walz, Julie and Vijaya Ramachandran (2011). Brave New World. A literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance. *Working Paper 273*. Centre for Global Development. November 2011. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://www.cgdev.org/files/1425691_file_Walz_Ramachandran_Brave_New_World_FINAL.pdf
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press
- Went, Alexander (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46.
- White House (2012), Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Federative Republic of Brazil for the Implementation of Technical Cooperation Activities in Third Countries to Improve Food Security, *White House*. 9 de abril de 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Trilateral_Food_Security_MOU_FINAL.pdf
- Wildeman, Caroline (s.f.). *La Iniciativa 20/20 es un Trampolín. De las cumbres a los llanos*. Control Ciudadano. Recuperado el 5 de enero de 2015 de:

http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/es/iniciativa20201997_es.p.pdf

Williamson, J. (1990). *What Washington means by policy reform. Latin American adjustment: How much has happened*, 7, 7-20.

World Bank & IPEA (2012). *Bridging the Atlantic - Brazil and Sub-Saharan Africa. South-South Partnering for Growth*.

Xalma, Cristina (2014). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014*. Secretaria General Iberoamericana (SEGIB). abril 2014. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>

Xalma, Cristina (2013). El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana. *Revista Integración y Comercio, BID-Intal*, año 17, Nº 36, enero-junio: 29-42. Disponible en: idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37901423

Xalma, Cristina (2012). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2011*. Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) 2012. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: <http://segib.org/cooperacion/files/2012/10/Informe-Sur-Sur-2012.pdf>

Yáñez Figueroa Gloria (N/D). *Projects in Agriculture and Food Security, Haiti*. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores. Gloria Yáñez Figueroa, Coordinador Programa Haití.

Yáñez, Gloria (2013). funcionaria de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Entrevista 13 de enero, 2013.

Zimmermann, Felix and Kimberly Smith (2011a). New partnerships in development co-operation. *OECD Journal: General Papers*. Vol. 2010/1. Recuperado el 5 de enero de 2015 de: http://dx.doi.org/10.1787/gen_papers-2010-5kgc6cl34322

Zimmermann, Felix, Kimberly Smith (2011b). Policy Arena. More actors, more money, more ideas for International Development Co-operation. *Journal of International Development*. 23, 722-738.