

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de doctorado en Estudios Internacionales

Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de  
cooperación Sur-Sur (2008-2015)

Jenny Chachita Cedeño Alcívar

Directora: Carla Morasso

Co-directora: Cécile Mouly

Lectores: Clarissa Giaccaglia, Juliana Peixoto, Giuseppe Lo Brutto,  
Adrián Bonilla, Fredy Rivera

Quito, marzo de 2023

## **Dedicatoria**

A

Dios y Jesús por ser mi luz

Daniela por ser mi todo, mi sol, mi amor y mi vida

Conchita por ser mi Ángel

Santiago por ser mi fortaleza

## Índice de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>12</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>14</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>15</b>
<b>I PARTE Aproximación metodológica y teórica.....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>Capítulo 1. Aproximación metodológica .....</b>	<b>31</b>
1.1. Perspectiva metodológica .....	31
1.2. Selección de los casos de estudio .....	32
1.3. Métodos .....	32
1.4. Técnicas y fuentes.....	37
1.5. Rigor de la investigación .....	41
<b>Capítulo 2. Marco teórico .....</b>	<b>43</b>
2.1. Mirada retrospectiva de la cooperación: antesala de una cooperación más asequible y cercana con el Sur.....	44
2.1.1. Cooperación internacional y cooperación internacional para el desarrollo .....	45
2.1.2. Cooperación Sur-Sur.....	49
2.2. Discusiones conceptuales: terminologías, modalidades, instrumentos, actores e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur .....	54
2.2.1. Terminología.....	55
2.2.2. Modalidades e instrumentos .....	56
2.2.3. Articulación del Estado nacional con terceros actores.....	57
2.2.4. Institucionalidad internacional de la cooperación Sur-Sur .....	59
2.3. Corrientes teóricas que aportan al estudio de la cooperación Sur-Sur .....	60
2.3.1. La cooperación internacional: una mirada desde el liberalismo y el aporte del constructivismo .....	61
2.3.2. La cooperación internacional desde la teoría liberal de Moravcsik y el neoliberalismo institucional .....	62
2.3.3. La política exterior con su análisis y la política de cooperación internacional.....	66

2.4. Factores que intervienen en la configuración de las políticas de cooperación Sur-Sur.	73
2.4.1. Posicionamiento internacional: discusión conceptual.....	78
2.4.2. Liderazgo político: discusión conceptual.....	80
2.4.3. Modelo de desarrollo: discusión conceptual.....	87
2.4.4. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur: discusión conceptual.....	91
2.5. Conclusiones.....	95
<b>II PARTE Casos de estudio: Colombia y Ecuador. Factores que configuraron sus políticas como oferentes de cooperación Sur-Sur.....</b>	<b>96</b>
<b>Capítulo 3. Posicionamiento internacional .....</b>	<b>97</b>
3.1. Acontecimientos presentes en el posicionamiento .....	97
3.2. Posicionamiento internacional de Colombia .....	99
3.2.1. Política exterior de Colombia 2008-2015 .....	101
3.2.2. La postura de Colombia en el concierto regional .....	106
3.2.3. Capacidades de Colombia y oferta de cooperación Sur-Sur en el período 2008-2015.....	116
3.3. Posicionamiento internacional de Ecuador.....	119
3.3.1. Política exterior de Ecuador 2008-2015.....	120
3.3.2. La postura de Ecuador en el concierto regional.....	127
3.3.3. Capacidades de Ecuador y oferta de cooperación Sur-Sur en el período 2008-2015 .....	139
3.4. Transferencia de capacidades de Colombia y Ecuador según los reportes de la Segib .....	143
3.5. Contrastes en la relación del posicionamiento internacional y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015 .....	145
3.5.1. Política exterior: proyección internacional y socio confiable.....	149
3.5.2. Postura en el concierto regional: Integración regional, foros y acercamientos ....	149
3.5.3. Capacidades nacionales.....	151
3.6. Conclusiones.....	151

<b>Capítulo 4. Liderazgo político .....</b>	<b>153</b>
4.1. Entorno regional favorable para el liderazgo.....	153
4.2. Perfiles presidenciales colombianos .....	154
4.2.1. Perfil de Álvaro Uribe (2002-2010).....	155
4.2.2. Perfil de Juan Manuel Santos (2010-2018).....	156
4.3. Representación gubernamental de Colombia .....	158
4.3.1. Discurso a nombre del Estado colombiano.....	169
4.3.2. Visión del mundo .....	170
4.4. Perfil presidencial ecuatoriano (2007-2017) .....	173
4.4.1. Perfil de Rafael Correa Delgado (2007-2017) .....	174
4.5. Representación gubernamental de Ecuador.....	176
4.5.1. Discurso a nombre del Estado ecuatoriano .....	180
4.5.2. Visión del mundo.....	183
4.6. Contrastes en la relación del liderazgo político y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015.....	184
4.7. Conclusiones.....	194
<b>Capítulo 5. Modelo de desarrollo.....</b>	<b>196</b>
5.1. Acontecimientos regionales y desarrollo.....	196
5.2. Modelo de desarrollo de Colombia: seguridad y desarrollo, período 2008-2015 .....	197
5.2.1. Planificación del desarrollo colombiano y cooperación internacional .....	198
5.2.2. Planes de desarrollo de Colombia: prosperidad para todos, período 2008-2015..	201
5.2.3. Articulación del Estado nacional con terceros actores en Colombia .....	207
5.3. Modelo de desarrollo de Ecuador: buen vivir, período 2008-2015 .....	209
5.3.1. Planificación del desarrollo ecuatoriano y cooperación internacional.....	209
5.3.2. Planes de desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir en Ecuador .....	215
5.3.3. Articulación del Estado nacional con terceros actores en Ecuador .....	219
5.4. Contrastes en la relación del modelo de desarrollo y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015.....	223

5.5. Conclusiones.....	231
<b>Capítulo 6. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur .....</b>	<b>233</b>
6.1 Escenario regional para la arquitectura institucional.....	233
6.2 Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia, período 2008-2015.....	234
6.2.1 Edificación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur en Colombia.....	235
6.2.2 Política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia .....	243
6.2.3. Agenda de cooperación Sur-Sur de Colombia.....	249
6.3. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Ecuador, período 2008-2015 .....	252
6.3.1. Edificación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur de Ecuador .....	254
6.3.2. Política de oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador .....	263
6.3.3. Agenda de cooperación Sur-Sur de Ecuador .....	271
6.4. Contrastes en la relación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015 .....	275
6.5. Conclusiones.....	281
<b>III PARTE Conclusiones generales .....</b>	<b>282</b>
<b>Conclusiones finales .....</b>	<b>283</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>314</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>340</b>

## **Lista de ilustraciones**

### **Gráficos**

Gráfico 2.1. El contexto regional y la cooperación Sur-Sur en Colombia y Ecuador.....	77
Gráfico 3.1. Oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador.....	141
Gráfico 4.1. Áreas y componentes de la oferta de cooperación Sur-Sur Colombia 2012-2014.....	165
Gráfico 5.1. Lineamientos desde el PND 2010-2014 para política de cooperación internacional de Colombia.....	204
Gráfico 5.2. Modelo de desarrollo ecuatoriano y lineamientos de política de cooperación internacional.....	219
Gráfico 6.1. Institucionalidad de la cooperación no reembolsable en Ecuador.....	255
Gráfico 6.2. Lineamientos para la política de cooperación de Ecuador.....	264
Gráfico 6.3. Composición de la Agenda de Cooperación ecuatoriana.....	274
Gráfico 7.1. Configuración de políticas de Colombia y Ecuador como oferentes de cooperación Sur-Sur.....	291

### **Tablas**

Tabla 1.1. Operacionalización de los principales factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015.....	34
Tabla 1.2. Guía de análisis de los factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015.....	37
Tabla 1.3. Organización y codificación de fuentes y material.....	38
Tabla 2.1. Aspectos referentes para este estudio.....	54
Tabla 2.2. Tipología del liderazgo político.....	83
Tabla 3.1. Implicaciones estratégicas de cooperación Sur-Sur en el posicionamiento de Colombia.....	114
Tabla 3.2. Inversión en cooperación Sur-Sur en Colombia.....	118
Tabla 3.3. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Colombia 2008-2015.....	118
Tabla 3.4. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Ecuador 2008-2015 como parte de la estrategia de inserción de Ecuador en el mundo.....	141
Tabla 3.5. Incidencia del posicionamiento internacional en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015.....	146

Tabla 4.1. Incidencia del liderazgo político en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015.....	185
Tabla 4.2. Rasgos del liderazgo político en Colombia y Ecuador.....	188
Tabla 5.1. Incidencia del modelo de desarrollo en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015.....	225
Tabla 5.2. Incidencia de los planes de desarrollo en la política de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador.....	227
Tabla 6.1. Estrategias de cooperación internacional enfatizando la oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia, 2008 al 2015.....	248
Tabla 6.2. Directrices de Política de cooperación internacional no reembolsable de Ecuador.....	266
Tabla 6.3. Incidencia de la institucionalidad en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015.....	276
Tabla 7.1. Resumen de factores analizados en un contexto regional, 2008-2015.....	284



## **Lista de Abreviaturas**

ACCI: Agencia Cooperación Internacional

Agece: Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa

Ageci: Agencia de Cooperación Internacional de Ecuador

AEC: Asociación de Estados del Caribe

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

AOD: Ayuda oficial para el desarrollo

AP: Alianza del Pacífico

APC: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

APEC: Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

Brics: Economías emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CAN: Comunidad Andina

Celac: Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe

Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Civets: mercados emergentes de Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica

Codci: Consejo Directivo de la Cooperación Internacional

CTPD: Cooperación Técnica para el Desarrollo

DAPR: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República Colombia

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ENCI: Estrategia Nacional de Cooperación Internacional

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FMI: Fondo Monetario Internacional

Focai: Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional

G-77: Grupo de países en vías de desarrollo

IPRC: Primer Plan Revolución Ciudadana

IIPNBV: Segundo Plan Nacional del Buen Vivir

IIIPNBV: Tercer Plan Nacional del Buen Vivir

I+D: Investigación y desarrollo

Ineci: Instituto Nacional Ecuatoriano de Cooperación Internacional

ITT: Iniciativa Ishpingo Tiputini y Tambococha

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible  
OMD: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OEA: Organización de Estados Americanos  
ONU: Organización de Naciones Unidas  
ONG: Organizaciones no gubernamentales  
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte  
PABA: Plan de Acción de Buenos Aires  
PIB: Producto Interno Bruto  
Pifcss: Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur  
PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir  
PND-C: Plan Nacional de Desarrollo de Colombia  
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
PRMA: Países de Renta Media Alta  
SECI: Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional  
Segib: Secretaría General Iberoamericana  
SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe  
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia  
Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
Seteci: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador  
SICA: Sistema de Integración Centroamericana  
SNCI: Sistema Nacional de Cooperación Internacional  
TLC: Tratado de Libre Comercio  
Unasur: Unión de Naciones Sudamericanas  
Usaid: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Jenny Cedeño Alcívar, autora de la tesis titulada “Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur (2008-2015)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Estudios Internacionales concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.

Cedo a la FLACSO-Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3-0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta Universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2023.



Verificado digitalmente por:  
JENNY CHACUITA  
CEDEÑO ALCÍVAR

---

**Firma**

**Jenny Cedeño Alcívar**

## Resumen

En este trabajo se estudian los factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de la cooperación Sur-Sur entre 2008-2015. Como factores se consideraron: el posicionamiento internacional, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, el contexto regional fue considerado como un factor transversal. Se entiende a la cooperación Sur-Sur desde la concepción de solidaridad, beneficio mutuo, sociedad, voluntad y horizontalidad, como una forma de cooperar mediante el intercambio de experiencias, conocimientos y recursos materiales entre países del Sur global para generar y desarrollar sus capacidades.

El estudio de los factores que configuran las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de los países en desarrollo es un tema escasamente tratado académicamente y es relevante en tanto que influye en la elaboración y en la toma de decisiones. En esta tesis se busca entender los factores que moldearon las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur, considerada política-técnica y complementaria/alternativa de dos países de renta media de la región andina. Estos países tienen muchas características en común, como la inserción internacional periférica, el idioma y la historia compartida y los niveles elevados de pobreza y desigualdad social. También presentan heterogeneidades, como la extensión geográfica, la cantidad de población y las diversidades políticas, económicas y comerciales. Los casos de Colombia y Ecuador permitieron centrarse en las relaciones de cooperación entre Estados y otros actores que se dieron en Sudamérica, especialmente, y en entender las particularidades de cada caso a la luz de los factores que incidieron en la configuración de sus políticas de ofertas de cooperación Sur-Sur. Para examinar dichos factores, esta tesis se centró en las acciones y discursos estatales, documentos, literatura académica y entrevistas a gestores, expertos y académicos.

La investigación se enmarca en los Estudios Internacionales y, específicamente, en la cooperación Sur-Sur como una herramienta de política exterior. Se usó como método el estudio de caso único y herramientas del estudio comparado. En tanto el enfoque propuesto partió desde la perspectiva teórica del neoliberalismo institucional y nuevo liberalismo de Moravcsik, y como teoría complementaria el constructivismo con el aporte del análisis de política exterior.

Ambos países desarrollaron políticas como oferentes de cooperación Sur-Sur influenciados de manera distinta por los factores previamente mencionados. Las políticas respondieron a sus necesidades, coyunturas políticas e intereses nacionales en el período estudiado. Los factores analizados actuaron interrelacionados entre sí y explican que los perfiles cooperativos y la narrativa en la oferta de cooperación Sur-Sur haya sido estratégica para los dos países, pero con matices diferentes. En Colombia los cuatro factores estudiados configuraron una política de oferta de cooperación Sur-Sur más política-estratégica y pragmática para alcanzar mejores relaciones con el mundo y con los países en desarrollo. Mostró estar más alineada con las discusiones sobre la eficacia de la ayuda desde el Norte al Sur. En Ecuador los cuatro factores analizados configuraron una política de oferta de cooperación Sur-Sur más técnica y política-ideológica. Dicha política sirvió al país para compartir la experiencia y los conocimientos en cambios sociales y de gestión pública para acercarse a sus pares en la región. Su agenda fue más visionaria y centrada en la necesidad de integrar a América Latina y el Caribe.

## **Agradecimientos**

Agradezco a FLACSO-Ecuador por la oportunidad de haberme formado en sus aulas. La calidad académica de sus profesores y el compromiso de sus autoridades y su personal contribuyeron en este reto. De manera especial agradezco a las directoras de este trabajo. La profesora Carla Morasso y la profesora Cécile Mouly fueron mis guías permanentes. Sus conocimientos, sus orientaciones, pero, sobre todo, sus esencias de personas, siempre me acompañaron y fueron torrente de enseñanzas. Sembraron en mí: sabiduría, constancia y pulcritud. Los aciertos de esta tesis son de ellas, de las omisiones me responsabilizo con humildad. Gracias mis queridas profesoras Carla y Cécile, las respeto y doy gracias a Dios por haber permitido que sean mis mentoras.

Agradezco a las personas entrevistadas y consultadas que aportaron con su tiempo, experiencia e información y a todos que, de alguna manera, contribuyeron con esta investigación.

## Introducción

La cooperación ha sido objeto de análisis en el campo de los estudios de desarrollo y las relaciones internacionales (Morasso 2015; Sanahuja 2011). La cooperación internacional como disciplina tiene sus antecedentes en la post II Guerra Mundial y se la asoció con organismos internacionales surgidos de los acuerdos de Bretton Woods en 1944. A partir de los setenta varios episodios fueron marcando un nuevo dimensionamiento al fenómeno desde la academia. Para el liberalismo era posible la cooperación entre países y se reconocía la intervención de otros actores del sistema internacional. Los debates neo-neo (corriente neorrealista vs neoliberal) condujeron a la discusión de nuevos paradigmas de estudios y enfoques. Académicos como Keohane (1984), Keohane y Nye (1977), Milner (1992), Axelrod (1984), Wendt (1992), Jervis (1999), entre otros, dotaron las bases para el debate central desde varias perspectivas que enriquecieron el entendimiento de la cooperación internacional en el sistema internacional.

La cooperación internacional es un instrumento de política exterior de los Estados (Ruiz 2018; Lechini y Morasso 2013; Prado-Lallande 2020) y se origina con la idea de generar desarrollo (PNUD-Especial Unit for TCDC 1994). A la luz de lo que Keohane y otros estudiosos aducen de que se coopera “cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane 1984b, 120) y reconociendo lo difícil de encasillar en un único concepto lo que implica la cooperación, en términos generales se cree que involucra a los intereses de los Estados -en el marco de políticas públicas coordinadas- y actores con la necesidad de interactuar y cooperar mutuamente para aportar al desarrollo en un mundo globalizado e interdependiente. Además, con la finalidad del análisis de los casos de estudio en esta tesis, se presta atención al argumento de Milner según el cual el comportamiento que asumen los actores involucrados es diferente, como también lo son los beneficios para cada Estado, ya que cada cooperante ayuda al otro a realizar sus objetivos (Milner 1992).

El protagonismo del Sur aparece al finalizar la Segunda Guerra Mundial y, específicamente, con la independencia de países de África y Asia, en un ambiente de descolonización. Los países del Sur promovieron la cooperación Sur-Sur, misma que reflejaba el enfoque pacifista de los recientes Estados independientes del Tercer Mundo y las relaciones internacionales (Lechini 2014). Los orígenes de la cooperación técnica entre países en desarrollo Sur-Sur datan de 1955 con la Conferencia de Bandung en Indonesia, como rechazo a la dominación,

colonialismo y desigualdad, y el inicio del Movimiento de los Países No Alineados en 1961 (Pifcss 2014). Luego fue reconocida por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo y el Grupo de los G-77 en 1964. Para 1974 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (de ahora en adelante PNUD) creó la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo y en 1978 se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires (de ahora en adelante PABA), seguido por la Declaración de París en 2005 que incluye cinco acuerdos como principales referentes (Tassara 2012). Esta cooperación técnica se diferenció por el alejamiento de condicionalidades y como una oportunidad para el avance de países en desarrollo (Ayllón 2012). En Latinoamérica esta cooperación técnica tuvo un hito con Raul Prebisch con la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 1950 (de ahora en adelante Cepal) y después dio paso a la unión tricontinental depositada en el G-77 con representación latinoamericana y el bloque afro-asiático de Bandung (Domínguez 2017).

El Sur global tiene grandes desafíos y oportunidades para enfrentar inequidades económicas y sociales, por lo que se constituye en un espacio idóneo para el ejercicio cooperante, sobre todo para la cooperación Sur-Sur que promueve significativas sinergias entre los países en desarrollo (Lechini y Dussort 2020; Delgado y Sáenz 2010; Rojas 2019; Vivares 2018). Si bien los Estados sudamericanos presentan escenarios heterogéneos en lo que respecta a sus niveles de desarrollo, rasgos geográficos, demográficos, culturales y diversidades políticas, económicas y sociales (Soares 2016; Prado y Rodríguez 2013), varios son los puntos en común que motivan su voluntad de cooperación: pobreza, medio ambiente, recursos naturales y necesidades de mejora en lo económico, científico-tecnológico, social y cultural.

Diferentes términos definen la cooperación Sur-Sur<sup>1</sup> basados en los principios rectores de Bandung: solidaridad, horizontalidad y beneficio mutuo (Pifcss 2014). El PABA, hito de la cooperación Sur-Sur, reconoció dicha modalidad como una cooperación técnica entre países en desarrollo (Ojeda 2018; PNUD-Especial Unit for TCDC 1994). De igual forma, Naciones Unidas la define como “colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. [...] países en desarrollo [...] comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo” (Unossc 2019).

---

<sup>1</sup> Lo que para esta investigación se entiende específicamente por cooperación Sur-Sur se tratará en la introducción del marco teórico.



De este modo, apunta a presentarse como una cooperación política-técnica impulsada por las relaciones entre Estados, a instituir coaliciones en los foros multilaterales para alcanzar más fuerzas y poder de negociación colectiva a favor de sus intereses (Lechini 2009; Lechini y Morasso 2015; Morasso 2015, 99; Lechini y Giaccaglia 2016; Giaccaglia 2014). Ello concuerda con la convicción que tuvieron inicialmente los países independizados sobre el poder<sup>2</sup> que podían ejercer en negociaciones con el Norte al contar con una mayoría en el sistema internacional (Delgado y Sáenz 2010). Mediante la unión cooperativa los países involucrados podían aunar esfuerzos y fortalecer sus capacidades de trato con las naciones desarrolladas, presentando y resolviendo problemas comunes, con mayores márgenes de autonomía y posibilidades de influir en el panorama internacional.

La práctica de la cooperación Sur-Sur se ha adecuado en función de las agendas de política exterior, a partir de las políticas públicas nacionales y del propio sistema internacional.<sup>3</sup> Sus usos originalmente están relacionados con capacidades técnicas, científico-tecnológica, académica, económica-comercial, diaspórica (Lechini 2014) y con un sentido de horizontalidad, consenso, equidad, solidaridad y beneficio mutuo se intercambian experiencias y conocimientos (SELA 2014; Ayllón 2012). Sin embargo, los distintos actores estatales diseñan, gestionan y evalúan su propia estrategia de cooperación, en un marco de solidaridad, con base en la promoción de intereses nacionales y la inserción internacional, diversificando de esta manera las agendas locales y globales (Ruiz 2018; Giacalone 2016). Ello se debe a que los Estados son los que política y técnicamente más promueven este tipo de cooperación (Prado-Lallande 2020, 66), aunque actores subnacionales y no gubernamentales también participan (Ayllón 2020; Ojeda 2016).

En este punto, es necesario señalar que la cooperación Sur-Sur forma parte de la política exterior de los Estados. La misma se entiende como una política pública interméstica<sup>4</sup> que refleja los intereses y objetivos de un Estado/Gobierno en sus relaciones con los actores del sistema internacional. Es decir, es un instrumento estatal para el desarrollo de relaciones intergubernamentales y la promoción en el exterior de intereses nacionales (Lechini y

---

<sup>2</sup> Morales et al. (2016) realizan una categorización del poder de los países. Para definir las potencias acuden al análisis del poder nacional/internacional combinando multidimensionalmente las capacidades materiales, semi-materiales e inmateriales.

<sup>3</sup> El sistema internacional es el conjunto de actores, factores, procesos y patrones que interactúan frecuentemente en un espacio y tiempo con reglas y en función de un eje rector (Velásquez 2011, 162).

<sup>4</sup> El término interméstico fue acogido por Bayless Mainning (1977) para explicar los asuntos internacionales y domésticos que constituyen la política exterior (Long 2017; Lechini 2006).

Morasso 2015). La política exterior en el Sur global, cada vez más, pone énfasis en la cooperación para promover y fortalecer el desarrollo del Estado y sus relaciones internacionales en procura de una activa participación en el ámbito internacional (Míguez 2020; Malacalza 2015; Milani y Pinheiro 2013).

Cuando se habla de política exterior como una política pública hacemos referencia a la actuación interna del Estado y su Gobierno (Milani y Pinheiro 2013). Las políticas de cooperación no son autónomas de otras políticas públicas. La cooperación interrelaciona a varias políticas, entre ellas a la política exterior, comercio, desarrollo, turismo, protección de recursos naturales, ambiente y otras (APC-C 2014). De ahí que contar con una política de cooperación Sur-Sur se torna necesario para los países del Sur en complemento a su desarrollo (Milani y Duarte 2015).

En el proceso de elaboración de la política de cooperación Sur-Sur, y en particular de la agenda de política exterior, inciden variables domésticas y sistémicas. Las endógenas sugieren la presencia de actores gubernamentales y no gubernamentales que mediante la interacción de intereses, percepciones, normas, reglas, instrumentos, toma de decisiones y estrategias se conectan e influyen en la política pública. Así también se refiere a la institucionalidad, la agenda y el presupuesto asignado (Malacalza 2015). En esta categoría Lancaster argumenta desde las fuerzas políticas domésticas que tres grandes condicionantes inciden en la política: (i) las instituciones políticas, (ii) los intereses del Estado en la cooperación y (iii) la forma en que el Gobierno se organiza para la cooperación (Lancaster 2007). Entre las variables exógenas sobresalen las características del sistema internacional y del sistema de cooperación internacional y las necesidades y demandas de los actores socios (Malacalza 2015). Comprender la vinculación entre estas variables y las relaciones internacionales es fundamental en la política exterior de Estados periféricos (Míguez 2020) y en la cooperación internacional.

La cooperación Sur-Sur a inicios del siglo XXI, desde un esquema suprarregional, fue impulsada por un grupo de economías emergentes con grandes dimensiones geográficas y demográficas: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (de ahora en adelante Brics) (Baumann 2009, 1; Lo Brutto y Crivelli 2019).<sup>5</sup> Fue importante para los países del Sur global y, en

---

<sup>5</sup> Hay un debate sobre si China y Rusia son considerados países del Sur global o son socios estratégicos para conformar un bloque económico fuerte desde el Sur global. Los círculos del poder económico como la UE, el G-7, la OTAN y la OCDE no dan cabida suficiente a todas las grandes economías, ya sea por cuestiones políticas,

particular para América Latina, insertarse en un diálogo e impulso permanente de la cooperación Sur-Sur porque este tipo de cooperación permite alcanzar metas comunes como la lucha contra la pobreza, el cuidado de recursos naturales y medio ambiente, la seguridad, los problemas sociales, entre muchos otros. Mientras que en el Norte se discutían y encontraban maneras de cómo ayudar a los países en vía de desarrollo mediante la cooperación Norte-Sur o triangular, en el Sur se procuraba entablar una relación más equitativa acorde a los intereses nacionales de las partes y a la situación que atravesaban. Por ello la cooperación Sur-Sur se convirtió para los países latinoamericanos en pieza clave para desarrollar capacidades nacionales y promover el progreso.

En Latinoamérica, la cooperación Sur-Sur tuvo momentos de mayor protagonismo, con el auge de potencias emergentes y progresistas en la región (Lechini y Morasso 2015; Malacalza 2020). Brasil, Argentina y México fueron los países más visibles en la re-emergencia. Esta época dorada (2000-2014), la cooperación Sur-Sur se caracterizó por un “ciclo económico de auge de precios de materias primas y un ciclo político de marea rosa” conforme lo calificaron Lieveslye y Ludlam (2009) en Malacalza (2020, 3). Definitivamente, las coyunturas ideológicas-políticas, los impactos económicos internacionales y los giros de la política de cooperación incidieron en la dinámica de la cooperación Sur-Sur (Ojeda y Muñoz 2019).

La correlación de fuerzas en la región (Lo Brutto y Crivelli 2019) se manifestó con la presencia de Gobiernos progresistas como Ecuador y liberales como Colombia. Por una parte, el impulso de los progresistas (Bernal-Meza 2017; DeGori et al. 2017; Malacalza 2020) obedeció primordialmente al interés de bajar el tono de la política de programas de corte neoliberal que imperaba en la región y promover el socialismo del Siglo XXI.<sup>6</sup> Desde los años sesenta del siglo XX, en América Latina han existido varios modelos de desarrollo. Sin embargo, al empezar el nuevo siglo países como Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Uruguay en Sudamérica irrumpieron los paradigmas con un nuevo enfoque progresista, en algunos casos basados en el Socialismo del Siglo XXI, que cada país adaptó

---

geoestratégicas, ideológicas o macro intereses. Hoy los Brics como espacios semiperiféricos son parte de las fuerzas multipolares en el sistema internacional. “Los Brics encarnan la irrupción del nuevo Sur que desplaza al tercer mundo” y se encaminan hacia el “triángulo estratégico” RIC (Heine y Serbin 2022, 7-8).

<sup>6</sup> El Socialismo del Siglo XXI se refiere a la combinación del socialismo con democracia postneoliberal participativa y directa. Busca atender problemas de subdesarrollo. Sus rasgos son: el hombre como ser social, desarrollo humano, democracia participativa y protagónica, nuevo modelo económico y descentralización (Hamburger 2014, 140, 151). Es una forma de influencia intelectual del buen vivir (Cubillo 2016, 20). Es un socialismo -diferente al socialismo real- con “democracia participativa y directa”, distinta a la democracia liberal (Harnecker 2011, 53).

con matices en su gestión.<sup>7</sup> Por otra parte, los Gobiernos de fuerzas políticas conservadoras, ahora “marea celeste” conforme a Lorenzini y Pereyra Doval (2019) en Malacalza (2020, 3), no se hicieron de lado, pues la intensa ola de integración los unía y, de esta forma, los incentivaba a cooperar. Aunque a éstos les interesaba las relaciones comerciales vieron sendas oportunidades en el potencial de la integración y de la cooperación Sur-Sur para atender otros intereses bilaterales y regionales.

Pero esos virajes políticos-ideológicos no suelen ser tan fáciles de entender. Por ello, cuando se habla de buscar el efecto intermedio en los giros políticos de los Gobiernos, conviene tener presente que en la diferenciación de tendencias ideológicas no está claro hasta qué punto se puede llamar a un Gobierno de izquierda o derecha (Pachano 2021). Sobre todo con la presencia de Gobiernos de izquierda y centro izquierda “no existe un consenso claro sobre cómo caracterizar estos Gobiernos de marea rosa” (Emerson 2018, 164). Aunque varios Gobiernos rechazaron el neoliberalismo, algunos lo hicieron sin romper con prácticas que contemplaban políticas neoliberales, de ahí que varias son las denominaciones: “nueva izquierda”, “marea rosa”, “socialismo del siglo XXI”, “la tercera vía” o “no del todo neoliberal” (Emerson 2018, 164).

Concretamente, si se toma en cuenta que en la gestión pública de Colombia y Ecuador ha trascendido la idea del neoliberalismo (entendido como políticas económicas impulsadas por los organismos multilaterales) e imperado las prácticas de la globalización, habría que considerar hasta qué punto el giro político a la izquierda de Ecuador perpetrado en este siglo impulsó un nuevo liderazgo acompañado fuertemente de la cooperación Sur-Sur. De igual forma, conviene razonar si Colombia, fiel a los postulados neoliberales, pero que empezó un momento diferente por el proceso de paz, se revistió de un liderazgo distinto. En este sentido, se plantea como interrogante si en la región surgieron distintos modelos de desarrollo acorde a los proyectos regionalistas identificados como iniciativas liberales o postliberales, “uno de corte liberal, otro de corte bolivariano y otro de izquierda moderada” (Sanahuja 2016; Ayllón 2016). Mientras tanto, Vivares y Dolcetti se cuestionan por la existencia de dos regionalismos

---

<sup>7</sup> Modonesi (2019) señala que Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela eran Gobiernos progresistas en ese entonces. También tuvieron pequeñas manifestaciones Honduras, Paraguay y Chile con los Gobiernos de Zelaya, Lugo y Bachelet respectivamente y en menor medida Perú con el Gobierno de Ollanta Humala.

o dos latinoaméricas por las expresiones de un nuevo regionalismo post neoliberal o post liberal como fracturas ideológicas en la región (Vivares y Dolcetti-Marcolini 2016).

La pluralidad de los países hace de la región un mapa multicolor de Estados con intereses comunes y disímiles. A pesar de que estos países vieron en la cooperación Sur-Sur una oportunidad para sus relaciones externas, sus prácticas fueron diversas y sus intereses estuvieron acorde a sus políticas exteriores, modelos de desarrollo y estrategias de cooperación planteadas en ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental, ciencia y tecnología y otros. Así la política de un país como socio-oferente de cooperación Sur-Sur varió. Hubo significativas experiencias de prácticas en la región, pero no todas asignaron la importancia ni tuvieron una gestión con un presupuesto sostenible destinado a fortalecer programas y proyectos mediante la cooperación Sur-Sur.

En otra perspectiva, existen países en Latinoamérica considerados de renta baja y media alta que, principalmente, cumplieron el rol de socio-receptor como por ejemplo Guatemala, Bolivia, Paraguay y países del Caribe, mientras que otros figuraron de socios-oferentes, como Brasil, Argentina, México y Chile. En otros casos los países cumplieron el rol de socio-oferente y socio-receptor, como por ejemplo Cuba, Venezuela, Colombia y Ecuador (Giaccaglia 2014). En esta dinámica hubo países socios-oferentes que modificaron sus estructuras de cooperación a finales de la primera década de este siglo, dotando de innovaciones a su política de cooperación Sur-Sur (Giaccaglia 2014; Malacalza 2015), como son los casos de Colombia y, particularmente Ecuador (APC 2019; Seteci 2010).

Como se puede observar, en la subregión convivieron dos tipos de prácticas de la cooperación Sur-Sur que estuvieron guiadas de acuerdo a la gestión política-administrativa, los intereses ideológicos, políticos y estratégicos, y las capacidades nacionales de cada país. Como ejemplos del debate se encuentran Colombia y Ecuador. El primero más alineado con las discusiones sobre la eficacia de la ayuda desde el Norte al Sur y el segundo impulsando una agenda más autóctona, más centrada en la necesidad de integrar a América Latina y el Caribe (Entrevista EER18, febrero 2022).

Específicamente en la política de oferta de cooperación Sur-Sur hubo influencia ejercida por variables domésticas y sistémicas. Las economías intermedias neoliberales como Colombia y los Gobiernos progresistas como Ecuador, en el período de estudio, aprovecharon aquella cooperación de diversas formas: para intercambiar capacidades; para conseguir mejores condiciones en el comercio; para alcanzar apoyos en foros u órganos internacionales de poder;

para obtener mejor reputación internacional; para estrechar lazos políticos y de amistad y; para incidir ideológicamente o consolidar afinidades políticas (Balbis 2010; Brun 2021).

En este sentido, Colombia con una importante reforma en la estructura de la cooperación en el 2008 (Giaccaglia 2014) diversificó su agenda de cooperación Sur-Sur, que por años estuvo marcada por temas de inseguridad para posicionarse como un actor internacional y crear alianzas. Como potencia económica intermedia<sup>8</sup> ha proyectado sus intereses transfiriendo experiencias de desarrollo. Posee capacidades materiales, organizacionales y políticas para proyectar su fuerza como Estado en constante crecimiento y ha sido una de las economías de mayor crecimiento en la región. Tuvo un redireccionamiento de la cooperación Sur-Sur mediante iniciativas regionales, comenzando con el Caribe, y a partir del 2010 amplió su incidencia y posicionamiento internacional en otras regiones (Santander 2011; Nivia y Prieto 2015).

El significado que otorgó Colombia a la cooperación Sur-Sur se atribuye a la orientación de su política exterior por fortalecer las relaciones entre los Estados de la región mediante el intercambio de experiencias, conocimientos y recursos para enriquecer mutuamente sus capacidades, por lo que es una “herramienta para el geoposicionamiento estratégico y la profundización de relaciones económicas, comerciales y de desarrollo sostenible [...] con socios del Sur global” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia 2014, 2022). Mientras que para Ecuador se concibió como un “proceso permanente de aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencias entre países amigos del Sur [...] persiguen objetivos comunes [...] generación de capacidades para el logro de objetivos de desarrollo” (Seteci 2015, 7; Somos Iberoamérica 2017). Esta forma de cooperar significaba un vehículo para unir a las naciones de la región y fortalecer sus capacidades nacionales, acorde a sus realidades.

Ecuador reorganizó su práctica de cooperación internacional. También impulsó su propio modelo de desarrollo recuperando lo social, modernizando el Estado e impulsando un cambio en la matriz productiva y la reactivación de sectores estratégicos para acortar brechas de inequidad, organizar la sociedad y producir bienes y servicios (Ayllón 2015, 3). Así su

---

<sup>8</sup> Se entiende por potencia secundaria cuando el Estado ocupa segunda posición más poderosa en una jerarquía regional demostrada por sus capacidades materiales o inmateriales (Flemes 2012). Presentan importantes capacidades materiales e inmateriales pero escasas semi-materiales (Morales, Rocha y Durán 2016). Las potencias presentan poderío o hegemonía o al menos cifras considerables en dimensiones económicas, militar, política, educación, cultura, industrias, finanzas (Borda 2013).

política exterior y la agenda de cooperación Sur-Sur se convirtieron en su apalancamiento para salir del anonimato internacional. Adicionalmente, Ecuador observó la necesidad de una estrategia de inserción internacional más autónoma y la búsqueda constante de un pacto para la construcción de un espacio geopolítico en la subregión del Sur (Malacalza 2015). La Constitución de 2008 y los planes de desarrollo caracterizaron al Gobierno y su política de cooperación en el período de estudio.

### **Planteamiento de los interrogantes y objetivos de investigación**

Considerando la situación problemática expuesta, el presente trabajo procuró responder a la siguiente **pregunta central de investigación**: ¿Qué factores incidieron en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015 y cómo cada uno configuró dichas políticas?

Las preguntas subsidiarias, en tanto, fueron las siguientes:

- ¿Qué factores principales incidieron en la configuración de las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015?
- ¿Cómo el contexto regional incidió en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008 y 2015?
- ¿De qué manera el posicionamiento internacional, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur de cada país incidieron en la configuración de las políticas como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008 y 2015?
- ¿Cómo el posicionamiento internacional, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur permiten explicar diferencias y semejanzas en la configuración de las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur en el contexto regional entre 2008 y 2015?

En consonancia, como **objetivo central** del trabajo se propuso: Comprender la configuración de las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015.

Los objetivos específicos que contribuyeron al logro de la investigación fueron:

- Diagnosticar los factores principales que explican la política de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015.
- Analizar la incidencia del contexto regional en el despliegue de las políticas como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008 y 2015.

- Explicar el modo en que el posicionamiento internacional, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur de cada país incidieron en la configuración de sus políticas como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008 y 2015.
- Exponer analíticamente cómo el posicionamiento internacional, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador explican las diferencias y semejanzas en la configuración de sus políticas como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur en el contexto regional entre 2008 y 2015.

En esta investigación se procedió de manera abductiva. Las categorías para el análisis de los factores se encontraron tanto en la literatura académica como a la luz de los datos empíricos. A través del diálogo entre la literatura y los datos empíricos se identificaron los factores más relevantes que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur: a) el posicionamiento internacional, b) el liderazgo político, c) el modelo de desarrollo, y d) la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Otro factor diagnosticado fue el contexto regional como eje transversal en el análisis de los cuatro factores principales identificados. Por eso no se planteó una hipótesis, sino que la investigación partió del supuesto de la incidencia de los mencionados factores en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, los cuales a lo largo de la investigación se delinearon con precisión a partir de la evidencia empírica relevada.

Es así que se procedió bajo el supuesto de que Colombia y Ecuador actuaron como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, desde diferentes escenarios nacionales y en función de sus intereses estatales hacia la búsqueda de un posicionamiento internacional a partir de distintos perfiles de liderazgo político, modelos de desarrollos e institucionalidades de la cooperación Sur-Sur en el período 2008-2015. Los dos países en desarrollo de la región andina son heterogéneos en su extensión, población y problemas de seguridad, pero al mismo tiempo, homogéneos al ser considerados de renta media, que luchan contra la pobreza, problemas económicos, sociales y más. En esta tesis, desde una mirada política, se propone analizar los factores más relevantes que intervinieron en la política de cada país como socio-oferente de cooperación Sur-Sur. En este período los dos Estados se apropiaron de la cooperación Sur-Sur, amparada en el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur y crearon su propia estrategia como socio-oferente para asociarse y cooperar técnicamente para el desarrollo a través de relaciones bilaterales, multilaterales e interregionales. Ello les conllevó a tener presencia, insertarse y posicionarse internacionalmente y ejercer algún tipo



de liderazgo en la comunidad internacional. Estos factores en conjunto explicarán su interrelación e incidencia en la configuración de las políticas de cooperación Sur-Sur. Aunque algunos factores propuestos han sido estudiados con diferentes enfoques existe carencia de evidencias a la hora de entenderlos en conjunto y explicar cómo interactúan e inciden en las políticas de oferente de cooperación Sur-Sur.

Por lo tanto, la presente investigación pretende ser un aporte a los estudios de cooperación Sur-Sur desde el Sur global al explicar los factores que configuraron el rol de oferente de Colombia y Ecuador entre 2008-2015. Los casos presentan interesantes matices y divergencias, en una época considerada de esplendor para la oferta de cooperación Sur-Sur en esta región, por lo que se pretende investigar –descriptiva e históricamente- factores con el despliegue de dimensiones analíticas o patrones de cooperación para comprender y explicar las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur en el período seleccionado.

### **Estado del arte**

En este punto, merece señalar que, al analizar los casos de Colombia y Ecuador, la presente tesis hace un aporte a los estudios sobre cooperación en América Latina y desde el Sur toda vez que la mayoría de estudios recaen en otros países con una tradición en cooperación o por el auge de los países emergentes (véase ej. Lechini 2006, 2009, 2014; Lechini y Morasso 2015, 2020; Morasso 2013, 2014, 2015a, 2015b; Ayllón 2012, 2013; Bergamaschi et al. 2017; Malacalza 2015, 2016, 2019; Brun 2018, 2021; Delgado y Sáenz 2010; Dominguez 2017; Giaccaglia 2014; Giacalone 2014, 2016; Guzmán 2010; Hernández 2018; Hirst y Antonini 2009; Padro 2014; Prado y Velásquez 2013; Costa-Leite et al. 2015; Lo Brutto et al. 2014, 2015, 2017, 2019; Maggiorelli 2017; Milani et al. 2013, 2015; Ojeda 2015, 2016, 2017, 2019; Ranucci 2016; Ruiz 2018; Sanahuja 2011; Santander 2016; Soares et al. 2016; Surasky 2013, 2014, Tassara 2012; Franca e Padilla 2015; Sotillo y Bendelac 2013). Los estudios revisados examinan algunos factores domésticos y externos que inciden en la cooperación Sur-Sur, así como las prácticas políticas y técnicas, proveyendo referencias útiles para esta investigación. Atendiendo particularmente los casos de estudio, Colombia y Ecuador, es posible señalar que en ambos casos las políticas de cooperación Sur-Sur procuraron objetivos tanto similares como diversos. Los perfiles cooperativos y las narrativas discursivas oficiales mostraron importantes diferencias, como se puede observar en la literatura que aborda la cooperación

Sur-Sur y la política exterior colombiana (Bergamaschi 2017; Camelo y Mambuscay 2018; Gonzáles, Mesa y Montoya 2018; Jost 2012; Nivia 2013, 2015; Ocampo 2015; Ramírez 2011; Ruiz 2017, 2018; Tassara 2013; Tickner y Morales 2015; Uribe 2011) y la ecuatoriana (Ayllón y Dolcetti 2014; Bonilla 2002; Freidenberg 2014; Houtart 2014; Gudiño 2015; Guzmán 2010, Malamud y García 2009; Rivas 2009; Rojas 2019; Surasky 2013; Srouji 2011; Zepeda y Egas 2010).

En el caso de Colombia, Bergamaschi et al. (2017a) explican el rol de Colombia como cooperante dual, la apropiación y el liderazgo que ejerce con su actuación dirigida a la mejora de su imagen como factor político externo. Tassara (2013) explica la estrategia de cooperación de Colombia desde su evolución y plantea futuros escenarios para el Estado y su desarrollo. Ruiz (2018) analiza la cooperación Sur-Sur como herramienta de política exterior en Colombia a través de factores como la identidad y la experticia institucional. En contraste, Marín y Ruiz (2017) examinan la estrategia de cooperación Sur-Sur de Colombia desde el vacío que aún existe en la academia. Tickner y Morales (2015) enfocan su investigación en los avances que ha tenido Colombia en cooperación Sur-Sur, en la exportación de conocimientos y experiencias en seguridad. Nivia (2013, 2015a 2015b) explica la política de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular de Colombia como nuevas modalidades de cooperación que sirven para mejorar su posicionamiento internacional. Camelo y Mambuscay (2019) se centran en comprender la cooperación internacional para el desarrollo de Colombia como un canal de comunicación con actores internacionales. Ocampo (2015) estudia la interacción entre las variables domésticas e internacionales que afectan la economía colombiana. Ramírez (2011) hace un análisis del giro de la política exterior en la era del presidente Santos que conllevó a una mayor atención a la cooperación Sur-Sur. Uribe (2011) centra su estudio de esta cooperación con una mirada de cooperación técnica entre países en desarrollo. Jost (2012) examina la estrategia de cooperación de Colombia, enfatizando la participación de los actores públicos y privados. González et al. (2018) explica el rol de la cooperación Sur-Sur de Colombia como una herramienta de política exterior y su impacto en el contexto internacional. Finalmente, la propia Agencia de Cooperación de Colombia (2019) ha estudiado el futuro de la cooperación Sur-Sur considerando nuevos destinos de acuerdo a su presente realidad. De alguna manera todos estos trabajos estudian en forma aislada los factores que explican la política de cooperación Sur-Sur de Colombia.

En el caso de Ecuador, Houtart (2014) reflexiona sobre un modelo de desarrollo para Ecuador acorde a la cooperación Sur-Sur y el buen vivir. Ayllón (2013, 2014, 2017) estudia la política

de cooperación Sur-Sur ecuatoriana y reflexiona sobre su política exterior. Javier Surasky (2013 b) presenta un marco de la cooperación Sur-Sur desde la visión del *sumak kawsay* y analiza los ejes de acción en Ecuador. Malamud y García (2009) estudian la política exterior de Ecuador en función de los intereses del Estado y de la ideología política de los líderes de turno. Rosero (2014) desde la experiencia relata el proceso de institucionalización de la política de cooperación de Ecuador. Espinosa (2009) describe las cuatro fases de evolución de la cooperación internacional en Ecuador en las últimas décadas. Guzmán (2010) se enfoca en la revolución ciudadana, la cooperación en Ecuador y la política exterior, al igual que lo hacen Zepeda y Egas (2010) desde la opinión pública. Rivas (2009) se focaliza en la cooperación y su vínculo con plan nacional de desarrollo. Suárez (2016) explica la cooperación Sur-Sur en el marco de los organismos regionales. Por su lado, Alcázar (2016) reflexiona sobre la transmisión de conocimientos desde el Sur, mientras que Gudiño (2015) estudia el rol de Ecuador en la Minustah y Valarezo (2016) analiza la oferta de cooperación Sur-Sur ecuatoriana entre 2011-2015. Desde lo institucional, Viola y Páez (2019) problematizan el patrón de desarrollo de la cooperación Sur-Sur entre 2008-2018. De igual forma, la Cancillería (2018) analiza la trascendencia de la política ecuatoriana en materia de cooperación no reembolsable.

Sin embargo, a pesar de realizar interesantes análisis, son escasos los abordajes sobre los factores que configuran dicha política integralmente y desde diferentes escenarios de países andinos como se plantea en esta tesis. Así en ambos casos, los factores que configuraron la política de socio-oferente de cooperación Sur-Sur incluyen condicionantes domésticas y sistémicas porque, si bien el mismo deseo de cooperar mueve a Colombia y Ecuador, sus intereses, institucionalidad, modelo de desarrollo y capacidades, entre otros, son diversos.

En este sentido, cabe señalar que la investigación recae en la insuficiente atención al estudio de factores en países de la región andina que tienen problemas de pobreza, desigualdades sociales y económicas, desempleo, inseguridad y otros, pero con distintos modelos de desarrollo, visión del mundo, liderazgo, políticas, estrategias, agendas, institucionalidad de cooperación Sur-Sur, intereses nacionales, necesidades de inserción internacional, entre otros. Es decir son dos países homogéneos pero con diversidades (Franco y Lanzaro 2006).

Por otra parte, aunque hay importantes estudios sobre los factores domésticos que inciden en la formulación de políticas de cooperación internacional (Malacalza 2015, 2016, 2019, 2020; Lancaster 2007; Ayllón 2013, 2014, 2016; Ardila 2011, 2018; Bergamaschi et al. 2016; Ojeda 2019; Prado 2014; Rueda 2019; Solingen 2001, Velásquez y León 2015; Míguez 2019, 2020;

Actis et al. 2016; Hernández 2019; Violá y Páez 2019), aún siguen siendo necesarios aquellos volcados en profundidad al estudio de casos en la región andina y que analicen los factores en su conjunto para explicar la oferta de cooperación Sur-Sur. Los aportes desde el Sur siguen siendo relevantes para indagar en este fenómeno (Lechini y Dussort 2020). En particular, es importante explicar, desde la academia del Sur global, por qué unos Estados actúan de forma diferente a otros como oferentes de cooperación combinando elementos internos, externos e intermésticos al análisis y luego comparando patrones, condicionantes o categorías analíticas identificados.

## **Estructura**

La tesis consta de tres partes que permiten el análisis de los factores que configuraron la política de oferta de cooperación Sur-Sur por parte de Colombia y Ecuador entre 2008-2015. La primera parte está constituida por el marco metodológico y el marco teórico. La segunda parte la componen los cuatro capítulos empíricos que responden a la pregunta central y las subsidiarias de la investigación. Y la tercera parte culmina con la presentación de las conclusiones generales y el aporte académico de esta tesis a las Relaciones Internacionales desde el Sur.

La introducción del trabajo permitió adentrarse en el tema que incitó la presente investigación haciendo un recorrido por el problema de investigación y los vacíos existentes en la literatura. Se presentó el problema, las preguntas de investigación, los objetivos y el estado de la cuestión.

En tanto el capítulo I explicitará la perspectiva metodológica utilizada, dando cuenta de los fundamentos para la selección de los casos de estudio, los métodos, técnicas y fuentes. El capítulo II abordará los enfoques teóricos que soportan la investigación. En dicho capítulo se muestra la selección de las principales corrientes teóricas liberales y la conceptualización del fenómeno de estudio, lo que enmarcó el análisis y sirvió para desarrollar el argumento central de esta tesis. Se recogieron insumos desde la política exterior liberal, el nuevo liberalismo y el neoliberalismo institucional para analizar los intereses de los Estados en adoptar una política de oferente de cooperación Sur-Sur. También se conceptualizó el poder blando y otros. Estos debates metodológicos y teóricos fueron la base para orientar el análisis empírico en la segunda parte de la tesis. Con los siguientes cuatro capítulos se aporta a la discusión para dar contestación pormenorizadamente a cada una de las interrogantes subsidiarias y en general a

la pregunta central. Así se explica la configuración de las políticas asumidas por Colombia y Ecuador como oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015.

Los capítulos empíricos del tres al seis ofrecen un análisis de los factores seleccionados y las dimensiones o categorías de análisis, que también les llamamos subfactores. El capítulo tres explica cómo Colombia y Ecuador impulsaron su posicionamiento internacional mediante la cooperación Sur-Sur y describe su política exterior, su participación en la región, sus intereses internacionales y sus capacidades. El capítulo cuatro se dedica a estudiar el liderazgo político de cada país en el contexto regional. Desde la práctica de cooperación Sur-Sur se analizó el comportamiento de los líderes de Colombia y Ecuador y la representación gubernamental. El capítulo cinco analiza el modelo de desarrollo de cada país y cómo se armonizó con el desarrollo y la política de cooperación Sur-Sur. Para ello se estudió los planes de desarrollo y la orientación de sus ejes programáticos y cómo se articularon con la cooperación Sur-Sur en la creación de la política de socio-oferente. El capítulo seis cierra el análisis con el estudio de la evolución de la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur, su agenda y su política de oferta en Colombia y Ecuador. En cada uno de estos capítulos se construyó un espacio para el contraste de la relación entre el factor analizado y la política de oferta de cooperación Sur-Sur. Por último, se emanaron conclusiones de los hallazgos sobre la incidencia de los factores y subfactores analizados en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur.

Un aspecto importante a señalar en esta investigación se refiere al contexto regional como un factor transversal que estuvo presente en el análisis en cada uno de los capítulos anteriores. No se le ha dedicado un capítulo específico porque se desarrolló junto con el análisis de los factores abordados en los capítulos empíricos del tres al seis. Se lo consideró trasversal en tanto fue un marco que englobó a los cuatro factores.

Finalmente, la tercera parte se dedica a las conclusiones generales. El capítulo está dedicado a recoger las conclusiones de cada parte del análisis para reflexionar con argumentos la pregunta central e interrogantes subsidiarias de investigación y dar cumplimiento a los objetivos planteados. Una intensa discusión contrastando los hallazgos empíricos, mediante similitudes y diferencias encontradas en cada subfactor o categoría, y los debates teóricos conducen a cristalizar el aporte académico de este estudio y sus implicaciones prácticas. También se proponen temas de futuras investigaciones para profundizar el conocimiento en el área de las Relaciones Internacionales y la cooperación Sur-Sur como aporte académico desde el Sur.

## **I PARTE Aproximación metodológica y teórica**

## **Capítulo 1. Aproximación metodológica**

Se entiende por investigación científica al conjunto de procesos sistemáticos coherentes y aplicados al problema para entender, analizar y explicar un fenómeno (Hernández, Fernández y Baptista 2014). A continuación se observa la riqueza interpretativa que se propone para esta investigación.

### **1.1. Perspectiva metodológica**

Es una investigación cualitativa, analítica y explicativa. La investigación cualitativa es relevante por el estudio empírico de la pluralización de los patrones de interpretación de los problemas sociales y en la diferenciación de los objetos con el uso de estrategias inductivas, por lo que “las teorías se desarrollan a partir de estudios empíricos” (Flick 2004, 15-16). La investigación explicativa tiene propósitos de exploración, descripción, correlación o asociación que permiten el entendimiento, análisis y explicación del fenómeno (Hernández, Fernández y Baptista 2014). En este estudio, la investigación cualitativa permitió el análisis del problema en profundidad desde las condiciones particulares de los casos observados.

Esta investigación partió de un argumento abductivo. La lógica abductiva interpretada por Aristóteles (1988) y Peirce (1965, 2006) es un método de razonamiento argumentativo para adquirir conocimiento. Como inferencia llega a una conjetura, supuesto o idea nueva para explicar mediante premisas, pues la duda es el núcleo de la investigación (Nunez 2019, 9-12). Mediante una revisión y análisis preliminar de los dos casos se buscó los principales factores que intervenían en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008 y 2015. Este análisis, en diálogo con la literatura existente, permitió encontrar cinco factores con varios subfactores, que de manera distinta impactaban e interactuaban conjuntamente en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de ambos países. Una vez identificados estos factores se los analizó cada uno en profundidad. De esta forma, el razonamiento nos permitió ir contestando la pregunta central de investigación en dos fases: primero se identificaron los factores exógenos y endógenos que incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de ambos países entre 2008 y 2015 y, segundo se buscó explicar la incidencia de esos factores en la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur en cada país entre 2008 y 2015.

## **1.2. Selección de los casos de estudio**

Este estudio examina los casos de Colombia y Ecuador por las razones siguientes. Los dos países, aunque en su extensión y número de población sean disímiles, tienen necesidades similares en cuanto a la lucha contra la pobreza e inseguridad, problemas sociales, sostenibilidad de sus recursos, crecimiento económico, logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), entre otros, por lo que la práctica de la cooperación Sur-Sur es parte de sus historias. En las dos primeras décadas del siglo XXI la región sudamericana y especialmente los dos países experimentaron innovaciones en su estrategia de cooperación Sur-Sur (Malacalza 2015; Giaccaglia 2014). En el ámbito regional los dos enfoques de las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur como contrapeso dieron paso a la discusión internacional.

En este periodo, considerado como un momento histórico para la cooperación Sur-Sur en la región, los dos países mostraron la historia de lo que pasaba, desde los problemas hasta las discusiones políticas en torno al auge de la cooperación Sur-Sur. Fue la llamada “década social” con señales de “cambio de ciclo político en la región” (Caetano, López y Luján 2019, 70). Ese choque de idea que uno y otro representaba con su política de oferente dio forma a la cooperación Sur-Sur y a las iniciativas de espacios de diálogo político como Unasur y Celac (Entrevista EER18, febrero 2022). Colombia y Ecuador han desarrollado estrategias diferentes como oferentes de cooperación Sur-Sur enmarcados en una misma dinámica política regional. Cada país presentó, en forma distinta, su posicionamiento internacional, liderazgo político, modelo de desarrollo e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur; cuatro factores en los que esta investigación se centra. Se buscó entender las diversas estrategias a partir de los factores endógenos y exógenos que configuraron la política que cada Estado asumió como oferente. Ambos países emprendieron una estrategia de cooperación Sur-Sur con una hoja de ruta trazada, desde sus visiones, de acuerdo a sus proyecciones y necesidades de relaciones internacionales. En definitiva, los dos casos de estudio Colombia y Ecuador permitieron estudiar los factores analizados desde sus contrastes como oferentes de cooperación Sur-Sur.

## **1.3. Métodos**

La caja de herramientas metodológicas acogida da cuenta del uso apropiado y la convergencia del enfoque ontológico, epistemológico y metodológico en el análisis (Mason 2002). La filosofía de la ciencia es parte de lo que somos y estudiamos, y enfocándonos en nuestra



disciplina de las Relaciones Internacionales, su marco analítico ayuda al entendimiento y explicación de lo que hacemos (Colin 2002).

Esta investigación, basándose en el pensamiento de Rosenau (1989) sobre la necesidad de una interacción entre una política interna y una internacional y en la conveniencia de que las Relaciones Internacionales se apoyen en niveles para la investigación (Singer 1961; Onuf 1995, 40; Wittkopf et al. 1995), usó el nivel de análisis del Estado en el contexto de la región. El Estado es considerado como un subsistema jerarquizado en el sistema (Velásquez 2004; Moravcsik 1997) y la “llave que orienta la inserción internacional a través de sus políticas” (Míguez 2020, 2). Acorde con Keohane y Nye “los Estados han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales” mencionado en (Keohane 1993, 13).

Esta tesis usó métodos científicos para estudiar la diversidad (Ragin 1994). El principal método usado fue el estudio de caso único con la selección de los dos países. Muy utilizado en Relaciones Internacionales para comprender otras unidades similares o producir conocimiento sobre el caso o acumulado (Christopher 2015) es un método cualitativo que permite analizar “profundamente una unidad holística para responder al planteamiento del problema” (Hernández, Fernández y Baptista 2014, 164). Ayuda a identificar nuevos supuestos que permiten hacer inferencias usando la inducción y deducción sobre las causas que explican un fenómeno (Bennett 2004). Se adapta a estudios preexperimentales, no experimentales y cualitativos porque se puede llevar a cabo con herramientas cuantitativas, cualitativas o mixtas. El estudio de caso puede servir para la generalización utilizando el tipo de comprobación que Karl Popper llamó ‘falsación’. Como producto de la reflexividad crítica, es una de las comprobaciones científicas más rigurosas, por lo que estimula la investigación y la construcción de teorías (Bennett 2004; Hermann 2008; Lamonth 2015).

El método comparativo es un medio para llegar a generalizaciones científicas sociales (Ragin 1994; Tilly 1991). Se convierte en un complemento a los estudios de casos para que su contribución a la teoría tenga mayor valor (Hopkin 2010; Levy 2002). En la presente tesis se usó este método para encontrar patrones de similitudes y diferencias entre los dos casos que posibilitaron, por un lado hacer los ajustes en la construcción del marco analítico y, por otro, observar los resultados para examinar las diferencias y similitudes en los factores que influyeron en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, tratando de explicar por qué el Estado interactúa o lo deja de hacer en ámbitos internos o externos de acuerdo a los factores estudiados, repercutiendo en la política de cooperación y política exterior. La utilización de herramientas del método comparado también sirvió para

eliminar subfactores irrelevantes que en un principio sirvieron pero que luego se descartaron en la simplificación del análisis (Ragin 1994; Tilly 1991).

La conceptualización y categorización, realizadas en una primera etapa de la investigación y después en los ajustes, fueron aplicadas en la depuración de conceptos y en la selección de categorías empíricas para encontrar “patrones de diversidad” en el análisis (Ragin 1994). Otra de las herramientas del método comparado, además de la selección de casos, es el uso de marcos analíticos “cuando el investigador especifica qué es lo que interesa de los casos es cuando elige su marco analítico” (Ragin 1994, 189). El marco analítico construido permitió analizar los cuatro factores con un contexto regional e interrelacionarlos en la comprensión de la actuación de cada país.

Además, el análisis de contenido y del discurso fue útil en la construcción del perfil del líder, su estilo, obtener un retrato y comprender su visión de mundo y comunicación. Entender al actor individualmente y comprender su efecto sobre lo que hace en su Gobierno (Hermann 2008) a nombre del Estado, así como analizar las articulaciones discursivas (Howart 1995) dieron claridad a la explicación. Se seleccionaron y clasificaron los discursos presidenciales nacionales e internacionales en los que los dirigentes de Colombia y Ecuador mencionaban la cooperación internacional, sobre todo, la cooperación Sur-Sur. En estos se analizó el contexto en el que cada dirigente lo decía, cuáles eran los objetivos y el énfasis, entre otros. De igual manera, los documentos fueron clasificados, aisladas sus partes de interés y encasilladas, para entender la incidencia de cada factor estudiado en la política de oferta de cooperación Sur-Sur del país. Así la propuesta permitió investigar contenidos de documentos que constituyen fuentes primarias.

Desde los enfoques teóricos que orientan esta investigación y las herramientas que ofrece el método comparativo para el análisis de la configuración de condicionantes (Ragin 1994, 192), con la tabla 1.1 se muestra el diseño para la operacionalización y caracterización de cada factor que permitirán la examinación en ambos casos de estudio.

**Tabla 1.1. Operacionalización de los principales factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015**

Factor	Definición	Subfactores/ categorías de análisis	Elementos Característicos	Código
--------	------------	---	------------------------------	--------

<b>Posicionamiento internacional</b>	Reconocimiento internacional de otras naciones al Estado cuando es visible y gana reputación. Ese reconocimiento se manifiesta en varios ámbitos como la construcción paulatina de una imagen en el plano internacional mediante los discursos, acciones y la reputación de los representantes del Estado y tomadores de decisiones en política exterior. El posicionamiento puede servir para construir coaliciones y representatividad, favor de votos, mejores condiciones de negociación, entre otros.	Política exterior y cooperación Sur-Sur	Proyección internacional del país	
			Convertirse en socio confiable	
		La postura en el concierto regional	Integración regional/subregional	
			Presencia en foros internacionales	
		Acercamientos con potencias económicas		
		Capacidades de país y oferta de cooperación Sur-Sur	Fortalecimiento de capacidades del Estado	
<b>Liderazgo político</b>	Proceso interactivo que combina lo político y técnico haciendo posible concertar espacios idóneos para la cooperación. El liderazgo político del Estado tiende un puente entre el desarrollo, la sociedad, lo público y las relaciones internacionales.	Perfil presidencial	Liderazgo presidencial (habilidades, poder blando y comunicacionales )	
			Presidencialismo	
		Representación gubernamental (motivaciones y percepciones a nombre del Estado)	Discurso a nombre del Estado	
			Visión del mundo	
<b>Modelo de desarrollo</b>	Programa orientador para la decisión de la política	Política nacional de desarrollo	Planificación del desarrollo	

	nacional en diversos ámbitos de un país, organizando sus recursos materiales e institucionales para buscar el progreso y satisfacción de necesidades. Esta política nacional de desarrollo promueve sus objetivos estratégicos y propuestas de Gobierno o Estado.		Plan nacional de desarrollo	
		Articulación del Estado nacional con terceros actores	Capacidades ciudadanas	
<b>Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur</b>	Arquitectura que vincula a las políticas, prácticas, sistemas y normas que guían la política de la cooperación de un Estado. La institucionalidad se constituye en el marco legal, administrativo y presupuestario en el que se ampara la gestión de la cooperación.	Edificación de institucionalidad cooperación Sur-Sur	Evolución de la cooperación Sur-Sur en Colombia y Ecuador 2008-2015	
		Política de oferta de cooperación Sur-Sur	Estrategia de cooperación Sur-Sur	
			Agenda de oferta de cooperación Sur-Sur	
			Fondo de cooperación Sur-Sur	
<b>Contexto regional</b>				

Elaboración con información de la investigación.

Una vez operacionalizados los factores, conforme la tabla que precede, y caracterizados por categorías para el análisis se elaboró la tabla 1.2. Esta guía recoge y sintetiza los hallazgos según las categorías de análisis identificadas en cada factor. Esos hallazgos se convierten en los patrones que permiten analizar las similitudes y diferencias de cada factor en los capítulos empíricos. De esta forma, las categorías o dimensiones de análisis identificadas por cada factor resultan de utilidad para encontrar los vínculos entre los factores estudiados y las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador.

**Tabla 1.2. Guía de análisis de los factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015**

Subfactores/ categorías de análisis	Elementos característicos	Colombia	Ecuador	Diferencias	Similitudes
<b>Contexto nacional / regional</b>					

Elaboración con información de la investigación.

Se estandarizó la aplicación de esta plantilla con el fin de examinar homogéneamente cada factor pero con sus particularidades. Vale señalar que la política exterior y la comunicación internacional se consideraron como impulsores en el análisis de los factores, principalmente de: posicionamiento internacional y del liderazgo político por incidir directamente en cada uno de ellos. De igual forma conviene aclarar que el nivel de análisis corresponde al Estado y su contexto en lo subregional/regional, y se tomó como referencial el nivel extrarregional. Como unidades de análisis se consideraron: entrevistas semiestructuradas a profundidad, documentación/información, literatura especializada y discursos oficiales.

#### **1.4. Técnicas y fuentes**

El proceso de recopilación de información sirvió para dos propósitos. El primero para organizar y clasificar información para auscultar qué factores configuraron las políticas. El segundo fue el análisis de la información. De esta forma se facilitaría responder la pregunta central que tiene dos fases y al ajuste de las preguntas subsidiarias. Con la tabla 1.3 se muestra un esquema general del tratamiento de la información previa y para el posterior análisis acorde a la pregunta de investigación.

**Tabla 1.3. Organización y codificación de fuentes y material**

¿Qué factores incidieron en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015 y cómo cada uno configuró dichas políticas?					
Primera fase: ¿qué factores ...					
Código	Revisión preliminar para aproximar objeto de estudio	Patrones que relacionan la política de oferta de cooperación Sur-Sur	Indicadores búsqueda factores	Depuración patrones repetitivos	Insumos encontrados
<b>Colombia y Ecuador</b>					
	.Observación .Documentos .Material académico .Comunicaciones .Asesorías	.Patrones repetitivos .Patrones no repetitivos	.Incidencia .Importancia .Frecuencia	.Creación categorías .Descartar .Clasificar	.Factores ..Subfactores ...Elementos característicos
Segunda fase: ¿cómo cada uno configuró ...					
Código	Fuente	Lo observado cuando se relaciona/menciona cooperación Sur-Sur	Material para análisis	Factores influenciados	Contexto regional influenciado
<b>Colombia:</b>					
<b>Discursos presidenciales</b>					
DPU-C1 DPS-C2	.Presidente Uribe .Presidente Santos	Visión, lenguaje utilizado, contenido y retórica, intencionalidad y mensajes, coyuntura, alcance, destinatarios; nacional.../internacional..., postura, contexto	Discurso ...	Factor Subfactor	Contexto regional/mundial
<b>Informes/documentos nacionales</b>					
C-C1 PN-C1, 2, 3 PCI-C1 PCSS-C2	.Constitución .Planes nacionales .Lineamientos política cooperación internacional/Sur-Sur	¿Cómo la cooperación Sur-Sur importa y de qué manera contribuye?			

DE-C1	.Decretos				
IN-C1, 2, 3 DON-C1,2, 3	Informes, folletos, documentos oficiales	.Relación cooperación Sur-Sur .Capacidades nacionales			
<b>Informes/documentos internacionales</b>					
II-C1, 2, 3 DOI-C1,2, 3	Informes	Oferta cooperación Sur-Sur			
<b>Producción académica</b>					
ARRII-C1 ACSS-C1 APEPP-C1 ART-C1	.Artículos RRII .Artículos cooperación Sur-Sur .Artículos PE y política pública .Artículos relacionados	.Conceptos .Argumentos .Factores/subfactores .Política pública			
<b>Entrevistas y consultas</b>					
	.Gestores/técnicos .Académicos .Expertos	Política cooperación Sur-Sur Influencia factores			
<b>Ecuador: *</b>					
DPC-E1	Presidente Correa				
<b>Notas:</b>					
* Para Ecuador se siguieron los mismos parámetros. La codificación incluye “E” por “C”.					

Elaboración con información de la investigación.

La recolección, clasificación, generación y análisis de información antes de la redacción de la tesis ayudan que “lógicas subyacentes a la información se expliciten [...] que no queden por fuera de la lectura del investigador posibilitando la evaluación [...] de vacíos, inconsistencias, saturaciones, incoherencias y [...] generación de estrategias para completar y validar información” (M. Galeano 2001, 1-2). Este paso permitió dar un orden para facilitar el procesamiento de una gran cantidad de información, primero clasificándola y asignándole una jerarquización con códigos para su uso. La clasificación general previa se la hizo por país, por factores repetitivos, por subfactores o categorías y por tipos de fuentes, siempre con el afán de dar contestación a las preguntas de investigación. Este primer filtro sirvió para ingresar datos en el software *Atlas.ti* y un registro en *Excel*. Además se convirtió en insumo para el análisis de la información.

Para el análisis de contenido se recabó datos sobre los dos casos a través de los discursos de los presidentes de la República. Se revisaron los informes que emitieron los organismos nacionales de cooperación y la Secretaría General Iberoamericana. Además se examinaron los artículos científicos relacionados con los factores que configuraron la política de cada uno de los dos países como socio-oferente de cooperación Sur-Sur. Ello posibilitó tener una visión más amplia del contenido histórico y empleo de la cooperación Sur-Sur. La legislación nacional, los planes de desarrollo y los lineamientos de políticas de cooperación constituyeron otras fuentes de información.

También se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad. Mediante un acercamiento directo y virtual se entrevistó a gestores y técnicos responsables de la cooperación Sur-Sur en ambos países en el período de análisis. También se consultó a reconocidos académicos-investigadores y expertos en el tema de la cooperación Sur-Sur, política pública y asuntos internacionales (ver tabla de entrevistados en anexo). Durante la recolección y análisis de datos cualitativos se puede confirmar la muestra o modificarla porque no es un proceso lineal (Hernández, Fernández y Baptista 2014, 394, 396). Los entrevistados fueron seleccionados en tres fases de acuerdo con estos criterios: a) servidores/analistas técnicos y directivos de las instituciones a cargo de la cooperación Sur-Sur en el periodo de estudio, b) expertos académicos en temas de políticas públicas, cooperación internacional y Relaciones Internacionales y c) expertos investigadores/consultores internacionales en cooperación Sur-Sur. La información del primer grupo de entrevistados sirvió para conocer, caracterizar y analizar los factores que configuraron las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur en cada país. Esa información debió explicarse y argumentarse con conocimientos más amplios, por



ello se acudió a un segundo grupo de entrevistados como una manera de control de la información. El análisis interno de cada país demandó una mirada de contexto regional y su influencia en los factores analizados y en esta tercera fase se requirió el enfoque analítico de expertos en temas de cooperación Sur-Sur. También es necesario indicar que inicialmente hubo una fase de entrevistas y comunicaciones personales para orientar el proyecto y las preguntas de investigación. A cada entrevista se le asignó un código para facilitar su uso dentro del análisis; sin embargo, cuando se quiso enfatizar sobre lo dicho en el testimonio se utilizó junto al nombre (en los casos permitidos). Este cúmulo de información con diferentes fuentes y métodos de recolección obtenida mediante la revisión documental oficial y académica y las entrevistas hizo posible realizar una triangulación de datos (Hernández, Fernández y Baptista 2014).

Las fuentes utilizadas fueron primarias y secundarias. Se acudió a instituciones como la Agencia de Cooperación de la Presidencia de la República en Colombia y Cancillería en Ecuador para recabar información. Los repositorios de información de organismos públicos y bibliotecas fueron el complemento en la obtención de información. Como apoyo para el análisis de contenido se utilizó el software *Atlas.ti* para identificar elementos repetitivos o patrones, y el programa *Excel* que permitió organizar el flujo de fuentes de información en cada uno de los dos países.

### **1.5. Rigor de la investigación**

De acuerdo con Hernández et al. (2014) una investigación cualitativa debe tener confiabilidad, validez y objetividad, lo que se conoce como rigor y que se debe observar durante el proceso y resultados de la investigación conforme a las preguntas de investigación. Recomienda poner atención en varios aspectos, empezando desde la selección y el tratamiento de la información, luego recurriendo a la fundamentación con una amplia revisión teórica para contar con un marco referencial para el estudio, también contando con suficiente información congruente para el análisis y haciendo revisiones y ajustes como control y, finalizando con la transferencia de resultados para contribuir con mayor conocimiento en el tema y dar pautas para futuras investigaciones (Hernández, Fernández y Baptista 2014). En tanto en esta investigación prestó atención a todos esos aspectos. Se creó un protocolo con preguntas semiestructuradas para las entrevistas en tres fases como control. Las entrevistas, la bibliografía, los discursos presidenciales y los documentos oficiales fueron sistematizados,

clasificados y codificados por país, por factor y por categorías para obtener patrones de diversidad (Ragin 1994) y con base a ello profundizar con un debate amplio. Con la ayuda del software se realizaron dos tipos de codificación para determinar y caracterizar los factores que configuraron las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de los casos y luego para analizar los factores. La primera codificación fue abierta y la segunda codificación selectiva y axial que permitieron encontrar patrones de factores y subfactores, describirlos, caracterizarlos y conceptualizarlos y, finalmente descubrir sus vínculos. La bitácora de análisis fue una herramienta útil para la validez y la confiabilidad del proceso. También, la información recopilada sirvió para verificar, ajustar los datos y evitar sesgos (Hernández, Fernández y Baptista 2014).

El marco referencial, desde una mirada ontológica y epistemológica positivista, a partir de hechos empíricos, reales y observables que fundamentan el conocimiento (Mason 2002), permitió la selección de las perspectivas teóricas para efectuar el análisis. Desde una posición teórica liberal con el neoliberalismo institucional y el nuevo liberalismo de Moravcsik se recurrió a otros enfoques teóricos como el constructivismo y el análisis de política exterior con el fin de tener un mejor entendimiento y explicación del tema. En los capítulos empíricos se utilizó herramientas del método comparado para establecer diferencias y semejanzas en las categorías asignadas en cada factor (Ragin 1994; Tilly 1991). De Igual forma, las conclusiones que, además de ayudar a contestar las preguntas de investigación, sirvieron para enfatizar en la importancia de estudiar temas y casos desde el Sur y entregar un aporte académico con pautas para futuras investigaciones.

## Capítulo 2. Marco teórico

Este capítulo propone un marco teórico para analizar los factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015. Se discuten las bases teóricas y conceptuales que permiten definir la cooperación Sur-Sur y sus objetivos y, más específicamente, aquellas perspectivas que explican los factores que inciden en la política de un Estado como socio-oferente de cooperación Sur-Sur.

Se considera central señalar dos aspectos. En primer lugar, en esta investigación se entiende a la cooperación Sur-Sur desde una concepción política porque combina intereses nacionales con solidaridad y técnica-científica por ser un instrumento para el desarrollo. En segundo lugar, para este estudio se entiende como política de cooperación Sur-Sur el programa de acción que lleva adelante un Estado en materia de cooperación Sur-Sur, cuyas directrices establecen razonamientos coordinados para atender una situación y tomar decisiones oportunas, adecuadas y alineadas con el desarrollo del país. Este cúmulo integral de criterios, revestido de valores, cultura y conocimientos, es una guía oficial de cómo proceder en la toma de decisiones.

Este razonamiento permite entender que el conjunto coordinado de ideas y acciones que converge en una política impulsada por el Estado sirve para resolver un problema y proveer directrices en las decisiones que mejoran una situación. El proceso de la política pública está influido por ideologías,<sup>9</sup> paradigmas, sociedad civil, sociedad política, capacidades institucionales, técnicas y financieras, cultura pública, toma de decisiones, configuración del Estado y las relaciones de poder doméstico e internacional (Franco y Lanzaro 2006). De ahí que la política puede encontrarse explícita o implícita en las bases jurídicas e institucionales del Estado. Sin embargo, al “ser oficial esta se eleva a una política pública” (Entrevista EEA16, octubre 2020). Para Dye (2008) la política pública es lo que “los Gobiernos deciden hacer o no hacer”, es decir las acciones que emprenden para atender un problema social. Más allá de esa acción o inacción gubernamental para resolver problemas públicos, las políticas también reflejan valores de una sociedad que son priorizados en la toma de decisiones (Kraft y Furlong 2006). Para Yves Mény y Jean-Claude Thoening citado en (Muller 2002) el diseño

---

<sup>9</sup> Se entiende de forma amplia y general por “ideología política al conjunto de postulados, valores e ideas que definen cómo debe ser el mundo que nos rodea” (Economipedia 2022).

de la política pública adquiere la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado.

Teniendo en cuenta lo señalado, el capítulo presente se organiza de la siguiente manera.

Primero se revisa la trascendencia de la cooperación internacional como preámbulo para la definición de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, se expone la evolución histórica que tuvo la cooperación internacional al desarrollo con el nacimiento de la ayuda internacional para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur, sobre la cual se profundiza el entendimiento: el uso de su terminología, sus modalidades, actores e institucionalidad hacen parte de este andamiaje teórico con el que se propone estudiar los factores que incidieron en la política como oferente de cooperación Sur-Sur. También se hace una breve referencia a los casos de estudio de esta tesis, dando cuenta de las características que tiene la cooperación Sur-Sur en América Latina y, particularmente, para Colombia y Ecuador como socios-oferentes.

En segundo lugar, se examina el aporte de cada una de las principales teorías de las Relaciones Internacionales a la presente investigación a los efectos de justificar la selección de la perspectiva que se considera la más adecuada para analizar los casos de estudio propuestos. En este sentido, se indica que la tesis se articula en torno a los postulados del neoliberalismo institucional y la nueva teoría liberal de Moravcsik para comprender la cooperación internacional. También se trabajará desde el análisis de política exterior para examinar los factores que inciden en la generación de una política particular de cooperación Sur-Sur en cada país.

Finalmente, se conceptualizan teóricamente los factores que configuraron y explican las políticas de los Estados como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur. Como factores se considera el posicionamiento internacional, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad para la cooperación Sur-Sur incididos por un contexto regional determinado.

## **2.1. Mirada retrospectiva de la cooperación: antesala de una cooperación más asequible y cercana con el Sur**

Por la importancia que reviste el tema de la cooperación y particularmente, la cooperación Sur-Sur, motivo de nuestro análisis, en esta sección se revisará brevemente la evolución del fenómeno y los aportes de los principales teóricos de la cooperación. Primero se entenderá la cooperación internacional como antesala de la cooperación internacional para el desarrollo. Segundo se examinará la cooperación Sur-Sur. Como tercer tema se tratará sobre el uso de la

terminología, instrumentos, modalidades, actores e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Finalmente, se revisarán los estudios sobre la cooperación Sur-Sur en América Latina y, concretamente, en Ecuador y Colombia.

### **2.1.1. Cooperación internacional y cooperación internacional para el desarrollo**

En esta subsección se revisa la literatura en torno a la evolución de la cooperación internacional que articula a los Estados y actores del sistema internacional. Se empieza con el tratamiento de la cooperación internacional, seguido de la cooperación internacional para el desarrollo, con mención a la ayuda oficial al desarrollo (de ahora en adelante AOD) y, finalmente, la cooperación Sur-Sur.

Después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), en medio de la devastación de la guerra y la propuesta de reconstrucción con el Plan Marshall en 1947, la firma de la Carta de Naciones Unidas en 1945 dio lugar a la necesidad de interrelacionarse y cooperar entre Estados. Es así que la Conferencia de Bretton Woods en 1944 y el Sistema de Naciones Unidas en 1945 fueron el preámbulo del marco constitutivo de la cooperación internacional para el desarrollo y la paz.

La cooperación internacional fue una respuesta a la necesidad de un mundo pacífico. Es así como se la concibió y la han caracterizado muchos académicos, especialmente los racionalistas. Keohane (1984, 26) sostuvo que ésta no solo dependía de los intereses sino que surgió de una discordia y sin ella no habría cooperación sino solo armonía. Partiendo de esta reflexión se entiende los motivos que los Estados encontraron en la cooperación para relacionarse y buscar nuevas vías para entenderse. La cooperación es inseparable de las relaciones entre Estados, instituciones y actores aunque las formas sean diversas aún entre Estados egoístas (Keohane 1984a, 23-25). Un mundo sin cooperación es difícil de imaginar.

Para Axelrod y Keohane la cooperación equivale a una situación en la que están presentes conflictos e intereses y en la que los actores acomodan sus actuaciones de acuerdo a preferencias de otros sean actuales o anteriores (Axelrod y Keohane 1985, 228, 232, 234) mediante un proceso de coordinación de políticas (Milner 1992, 467). Ello conlleva al entendimiento de que la cooperación surge de las expectativas de los actores (Axelrod 1984). Es decir que existe una conexión entre cooperación e intereses comunes e individuales. De acuerdo con Björn Hettne (1995, 154), la cooperación como un fenómeno de las Relaciones

Internacionales es moderna, activa, se mueve y su permanencia involucra un proceso dinámico sujeto a cambios.

En un principio la actividad cooperante identificó tres dimensiones para que las partes cooperasen: (i) intereses mutuos, (ii) promoción de la cooperación futura y (iii) composición de los actores (Axelrod y Keohane 1985, 228, 232, 234). Para Axelrod (1984; 1997) la cooperación se da en un entorno de colaboración en donde las promesas, recompensas, amenazas y castigos influyen para cooperar, más que persuadir o emplear la fuerza. Esto da lugar a que los Estados actúen racionalmente y cooperen para obtener ganancias absolutas y así aumenten los beneficios (Milner 1992; Daddow 2017).

Sin embargo, Axelrod y Keohane concebían la cooperación entre países iguales o desarrollados, de ahí que el dilema del prisionero no hacía diferencia entre un actor y otro, sino que trataba de justificar las intenciones y decisiones que estos actores tomaban de acuerdo a las circunstancias. Tampoco se considera los aspectos domésticos o internos que hacen parte de la práctica de la cooperación. Milner (1992, 467) señaló que la literatura había descuidado el estudio de la política interna, aspecto poco abordado hasta ese tiempo, en el análisis de la cooperación internacional, lo que limitaba la comprensión del fenómeno.

Los tipos de cooperación internacional son varios y dependen de capacidades, voluntades, recursos, intereses y otros aspectos políticos, económicos, culturales y técnicos. Sus propósitos iniciales fueron tanto humanitarios como utilitarios (Lumsdaine 1993; Mckinlay y Little 1997). Luego surgió la idea de apoyar el desarrollo. Este alcance, de acuerdo a las perspectivas de las Relaciones Internacionales, se explica desde la visión realista según la cual los Estados buscan satisfacer sus intereses nacionales y ejercer dominio; desde el enfoque liberal por el manifiesto de reglas e instituciones internacionales; y desde el constructivismo por las normas compartidas internacionalmente (Pauselli 2013).

La definición de la cooperación internacional para el desarrollo, como una forma particular de la cooperación internacional, ha estado en constantes transformaciones (Unceta y Yoldi 2000), en las que han intervenido actores, eventos, políticas, valores y el propio sistema internacional. Para Gómez y Sanahuja es el conjunto de actuaciones de actores públicos y privados de países de diferente nivel de renta para impulsar el progreso económico y social de los países del Sur. Su propósito es contribuir a un contexto internacional más equilibrado, estable, pacífico y seguro (1999). Con ella se crea y fortalece capacidades para el desarrollo de los Estados. Es por eso que se relaciona con las capacidades humanas, individuales y

colectivas que se derivan de los bienes, servicios o conocimientos y son los individuos los que se apropian y le dan valor (Sen 1983, 1116).

Como se mencionó anteriormente, desde mediados del siglo XX hubo presencia de un sistema de cooperación internacional para el desarrollo fuerte donde imperaban los intereses políticos y económicos, principalmente de países con mayor peso y desarrollo económico. Más que razones prácticas-técnicas, lo que imperaban ciertos intereses geopolíticos, pues la cooperación internacional se desarrollaba en un contexto de post Segunda Guerra Mundial y recién comenzaba a organizarse la contemporánea institucionalidad internacional (Unceta y Yoldi 2000; Ayllón 2007; Tassara 2012). Por tanto, los objetivos de la transferencia de capitales y recursos fueron geoestratégicos, políticos y económicos y se alinearon con principios ideológicos en el marco de la bipolaridad Este-Oeste (Duarte y González 2014; Ayllón 2007; Prado-Lallande 2020).

En este sentido, se impulsó la creación de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) en 1961 y en su seno el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para coordinar la ayuda que ofrecían los países desarrollados. Este apoyo comprendía créditos y donaciones en condiciones financieras favorables para países en desarrollo. La AOD fue definida por la OCDE como “el conjunto de flujos oficiales de financiación para promover el desarrollo y el bienestar de los países de ingresos bajos y medios” (OCDE 2019). Mediante la AOD la cooperación internacional para el desarrollo se apuntaló como una asistencia al desarrollo a través de programas y proyectos, como un apoyo vertical que implicaba la transferencia de recursos y asesoría. Así las relaciones Norte-Sur<sup>10</sup> se fueron consolidando en el lenguaje de la AOD, especialmente entre las décadas de los sesenta y ochenta.

Por otra parte, hay que señalar que una de las principales críticas desde la academia es que, si bien la cooperación internacional se debería dar en situaciones simétricas, apelando a lo característico de su nombre “cooperación”, en general la cooperación internacional para el desarrollo y en particular la AOD ponen en ventaja al donante, quien fija las reglas, impidiendo un diálogo equilibrado y restando importancia a las necesidades del receptor

---

<sup>10</sup> La denominación Norte-Sur se designó principalmente por las diferencias económicas entre los países del Primer Mundo y del Tercer Mundo o, como también se los conoce, desarrollados y subdesarrollados respectivamente. A los países del Norte se los veía como los poseedores de riquezas y quienes controlaban la economía mundial, mientras que a los del Sur como países con menor nivel de bienestar y desarrollo (R. Bertoni 2011).

(Ripoll y Ghotme 2015; Ayllón 2007). De este modo, las dinámicas históricas y el avance teórico económico-desarrollista impulsaron la creación de políticas para un sistema internacional de cooperación para el desarrollo junto con la diferenciación entre países desarrollados y subdesarrollados (Sanahuja 2001; Duarte y González 2014).

Ante la AOD nació la cooperación Sur-Sur como una cooperación alterna impulsada desde los países que mostraban menor desarrollo. En un principio era marginal y estaba casi ausente del sistema de cooperación internacional para el desarrollo que se había comenzado a institucionalizar en los años sesenta (Tassara 2012). Entonces, las políticas de la cooperación al desarrollo mediante la AOD y la cooperación Sur-Sur fueron parte del legado histórico de la posguerra, pues antes de la Segunda Guerra Mundial no existían políticas claras para la cooperación. Prado-Lallande (2020, 66) muestra que desde entonces la cooperación internacional para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur “tanto los gobiernos de los países desarrollados como [...] en desarrollo [...] recurren a la cooperación con el común denominador de ofrecerla a otros Estados como un componente de la política exterior”.

En este punto se debe señalar que la coordinación de políticas es un elemento presente en la definición de Keohane y retomada por Milner. En su análisis, Milner (1992) señala que existe un vacío en el tratamiento de la dimensión interna y doméstica. Esto se explica porque cuando un Estado coopera intervienen varias políticas públicas. Este proceso de coordinación de políticas facilita la acción para la consecución de los objetivos de un Estado con sus asociados. La advertencia de Milner sobre la importancia de las políticas internas en la comprensión de la cooperación internacional marcó un punto neurálgico que obligó a los teóricos a prestar más atención a dichas políticas en el estudio de la cooperación internacional.

Dada la importancia de considerar variables no solo externas sino internas para explicar la cooperación internacional para el desarrollo, Lancaster (2007) entraña en la evolución de los propósitos de la cooperación y señala que los eventos, tendencias internacionales y las presiones son insuficientes para explicar los motivos de los Estados cooperantes porque la política doméstica también influye. En esta intervienen las instituciones políticas que son clave en la toma de decisiones, los intereses por sobre los propósitos y la organización de los gobiernos para la gestión de la cooperación. Esto explica la lógica de que la cooperación internacional es un instrumento de política exterior de los Estados y en diversas ocasiones conlleva a generar desarrollo (Mckinlay y Little 1997).



Las características de la AOD y cooperación Sur-Sur se diferencian en su naturaleza y práctica (Morasso 2015). Hasta aquí se ha hecho referencia a las características de la cooperación internacional para el desarrollo pública, bilateral o multilateral, tomando en consideración que se gestiona entre Estados y diversos actores. Su pluralidad abarca temas con alcance global, regional, nacional y local (Prado-Lallande 2013, 2018; Duarte y González 2014; Ayllón 2007). Como la cooperación Sur-Sur a la que nos referimos es política-técnica y apoya el desarrollo, utiliza la mayoría de los elementos de la AOD. Sin embargo, la diferencia se marca al gestionar y aplicar sus acciones apropiándose de una particularidad de corresponsabilidad y sociedad entre las partes.

### **2.1.2. Cooperación Sur-Sur**

Tal como se indicó previamente, al mismo tiempo que se manifestaba la AOD, en los años sesenta se comenzó a gestionar una nueva forma de cooperación como una iniciativa de países con menor desarrollo y ex colonias que buscaban unirse para formar una fuerza sólida y con objetivos comunes. Se trataba de la cooperación Sur-Sur. En efecto, esos años fueron considerados de impulso para la cooperación para el desarrollo (Tassara 2012; Malacalza 2020, 3), pero no todos los países se beneficiaban de los intercambios. Particularmente la cooperación vertical Norte-Sur fue centrándose en países considerados geoestratégicos políticamente.

Durante la Conferencia de Bandung (Indonesia) en 1955 promovida por China, India, Egipto, Indonesia y otros países, participaron 29 jefes de Estado (23 Estados asiáticos y seis africanos), quienes acordaron una agenda común con diez principios. Fue un hito en la cooperación Sur-Sur como “movimiento político global” (Gray y Gills 2016, 558). Su objetivo central fue apartarse de algún posicionamiento geoestratégico político y fortalecer sus capacidades autónomas, buscando de esa manera ejercer un rol acorde a sus necesidades. El Movimiento de los Países No Alineados<sup>11</sup> tuvo su origen en este precedente (Lechini y Morasso 2015). Esta agrupación se creó con la finalidad de tomar una posición neutra entre

---

<sup>11</sup> El Movimiento de Países No Alineados, al 2019, se componía de 120 países miembros (53 de África, 36 de Asia, 26 de América Latina y el Caribe, 3 del Pacífico y Oceanía, y 2 de Europa). Entre los 17 países observadores se encontraban Brasil, Argentina, México y China. Constituye, aproximadamente, el 60% del total de países miembros de la ONU y el 55% de la población mundial (Mnoal 2019).

las dos tendencias ideológicas de ese momento, promovidas por Estados Unidos y la Unión Soviética. Ambos eventos marcaron el inicio de una cooperación característica del Sur.

Varios fueron los motivos que cristalizaron esta unión. Uno de los acontecimientos determinantes fue el proceso de descolonización en África y Asia. Otro evento fue el aumento de los precios de materias primas, petróleo y la participación de los países independientes en el plano internacional procurando un Nuevo Orden Económico Internacional, sumado a la globalización en un entorno neoliberal (Lechini y Morasso 2015). Esto fue el preludeo y la plataforma para un nuevo enfoque en cooperación para naciones en desarrollo.

La cooperación Sur-Sur con un tono más asociativo y equitativo para los países del Sur, a la par de la cooperación Norte-Sur, era una opción para las naciones que no tenían la posibilidad de cooperar e interactuar en un sistema internacional desigual. Esta cooperación parte de supuestos básicos comunes entre los Estados. Convergen intereses para alcanzar objetivos de desarrollo y en unión incidir en los temas globales (Lechini 2014). Ello concuerda con la convicción que tuvieron inicialmente los países recientemente independizados sobre el poder que podían ejercer al contar con una mayoría en el sistema internacional (Delgado y Sáenz 2010). Al aunar esfuerzos, los países involucrados en este tipo de cooperación fortalecieron sus capacidades de negociación con el Norte, presentando y resolviendo problemas comunes, con mayores márgenes de autonomía y posibilidades de influir en el panorama internacional. Brun destaca la declaración de PABA que manifiesta la “autosuficiencia colectiva (*collective self-reliance*) [...] participación en asuntos internacionales” a propósito del vínculo político entre cooperación internacional para el desarrollo y política exterior, por lo que no se puede dejar de reconocer “el papel de palanca política de cooperación Sur-Sur” (2021, 17-18). Si bien se la denominaba mayoritariamente como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (de ahora en adelante CTPD), Domínguez et al. (2019, 9) añaden que lo económico y político en cooperación Sur-Sur “aparecen inextricablemente unidos”.

Aunque el escenario político y económico posterior fue cambiando y con ello los principios con los que se fundó el Movimiento de los Países No Alineados, algunos de ellos se mantuvieron con el modelo neoliberal. Entre ellos está el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, la lucha contra la pobreza para alcanzar mejores condiciones y el respeto hacia el derecho internacional (Celag 2016). Uno de los logros fue la creación del Grupo de los 77, constituido por países en vías de desarrollo, para tomar posiciones comunes por una política comercial más favorable a sus necesidades en la Conferencia de la Organización de Naciones

Unidas sobre Comercio y Desarrollo I en Ginebra en 1964, la cual reconoció la relevancia de la cooperación Sur-Sur.

En esta línea, en 1974 el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) creó la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, que luego pasó a ser Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, con lo que se estableció a la cooperación Sur-Sur como modalidad para ese organismo (Santander 2016). Seguidamente, en 1978, se adoptó el PABA en donde se establecieron los lineamientos para la cooperación Sur-Sur. Tomó tanta importancia que para el secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon “La cooperación Sur-Sur ofrece soluciones reales y concretas a problemas de desarrollo comunes” (Cepal 2013, s/n), aclamación que se atribuye al reconocimiento de su práctica. Además, las Naciones Unidas apuestan a que este tipo de cooperación pueda suplir las necesidades que tienen los países para diversos temas, que muchas veces no son de interés de los donantes tradicionales y porque los recursos para cooperación son insuficientes (Malacalza 2020).

El término cooperación Sur-Sur comenzó a utilizarse más extendidamente a partir de 1987, tras la creación de la Comisión del Sur, como una necesidad de una colaboración más amplia, más allá de la cooperación técnica (Malacalza 2019) y adquirió popularidad en la región latinoamericana con su manifestación en los países emergentes y luego con las alianzas progresistas como “una expresión de solidaridad entre países en desarrollo” según la Segib (2014a, 9, 20).

Lo que distingue a la cooperación Sur-Sur de otro tipo de cooperación son sus principios (Surasky 2013 a). Por sus raíces es considerada como una cooperación entre socios para los países no desarrollados o de renta media<sup>12</sup> (Ayllón 2012) y una renovada forma de hacer cooperación más adaptativa a los intereses nacionales y capacidades de los beneficiarios. Sin embargo, el principio de solidaridad en la práctica puede quedar en el discurso porque en las acciones muchas veces se desdice al responder a intereses nacionales. Los varios intentos de integración latinoamericana, la participación de China como socio geoestratégico, la

---

<sup>12</sup> El Banco Mundial cada año clasifica los países según el Ingreso Nacional Bruto per cápita (capacidad de un país para brindar bienestar a la población). Divide el valor de los ingresos totales por el número de habitantes. Esta estimación, entre otras, influye en las condiciones para recibir financiamiento. La clasificación se hace en cuatro grupos y en dólares: bajo (de 0 a 1005 INB), mediano bajo (1006 a 3955), mediano alto (3956 a 12235) y alto (12235 y más), 30 mayo 2019. Disponible: <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nuevas-clasificaciones-de-los-pases-segun-su-nivel-de-ingreso-2017-18>

composición del multipolarismo y la transcendental presencia del postneoliberalismo en disputa con el neoliberalismo, entre otros, han infundido una especie de desgaste en la cooperación Sur-Sur, lo que significa una crisis en su esencia en el siglo XX (Lo Brutto y González 2017).

Por tanto, la posición en esta investigación es que tras esa retórica de “solidaridad” se condensa una mezcla de buenos propósitos con “intereses”. La solidaridad sale a la luz sobre todo cuando se hace diferenciación entre la cooperación Sur-Sur y la tradicional (Benzi y Lo Brutto 2016), aunque esta etiqueta muchas veces fue utilizada en la cooperación tradicional, sobre todo en la de tipo humanitaria y en la cooperación internacional para el desarrollo. En la región, algunas acciones de cooperación Sur-Sur, sobre todo países grandes como Brasil, México y Argentina, demostraron que la solidaridad está investida de intereses.

Existen varias posiciones respecto a la definición de la cooperación Sur-Sur. Cada autor, agencia u organismo ha desarrollado su propia definición.<sup>13</sup> No obstante, todas parten de los principios fundacionales antes mencionados. Lechini (2009: 67-68) sostiene que tanto la definición del Sur y la cooperación Sur-Sur carecen de una única interpretación y están en constante dilucidación. Kern y Weisstaub invitan a interpretarla desde su funcionalidad porque es aquí donde se diferencia de la cooperación Norte-Sur. “La cooperación Sur-Sur tiende a fortalecer al Estado como organizador del desarrollo” (2011, 89). Para Surasky (2013 a) es “un proceso políticamente motivado de intercambio recíproco y equitativo de capacidades [...] para promover el desarrollo” (2014, 9), que se diferencia de la AOD por presentarse como una cooperación donde no predomina el condicionamiento político. La cooperación Sur-Sur ha sido un concepto clave durante la historia con una visión de beneficio mutuo y solidaridad “transmite la esperanza de que el desarrollo puede ser logrado por los mismos pobres mediante la ayuda mutua [...]” y refleja sus intereses frente al Norte global dominante” (Gray y Gills 2016). Igualmente, Brun (2021) enfatiza su base política.

Adicionalmente, la cooperación Sur-Sur tiene múltiples propósitos que incluyen, además del desarrollo de capacidades, mejorar la imagen internacional del oferente, difundir su cultura,

---

<sup>13</sup>Naciones Unidas define la cooperación Sur-Sur como “colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. [...] países en desarrollo [...] comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo” (Unossc 2019, 1). El Evento de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades reconoció a esta cooperación como un instrumento en la participación de asociaciones eficaces e inclusivas, que aportan a la creación de capacidades y el desarrollo. El artículo 1 del informe recoge la importancia de su potencial para el desarrollo y el complemento con la cooperación Norte-Sur (Informe de Bogotá 2010).

viabilizar los intercambios comerciales, apoyar ideologías y conseguir votos en organismos internacionales (Prado-Lallande 2018).

En esta línea, en tesis se entiende a la cooperación Sur-Sur desde una concepción político-técnica que conjuga intereses nacionales y solidaridad, en tanto se conforma como una práctica horizontal donde los actores del Sur intercambian experiencias, conocimientos y recursos materiales promoviendo la adaptación, la innovación y la apropiación con el propósito de contribuir al desarrollo de las capacidades. Esta enunciación, basada en una revisión exhaustiva del estado del arte, es útil porque resalta la importancia de los factores que son objeto de estudio de esta investigación.

En efecto, la cooperación Sur-Sur tiene un componente político (Prado-Lallande 2018; Brun 2021) pero también técnico (Lechini 2014; Malacalza 2020, 3; Tassara 2013; Ayllón 2013). Estos se manifiestan a través de proyectos y acciones en los que se incluyen estudios, asesorías, intercambios y capacitaciones. Al hablar de componentes técnicos, se refiere a la materialización y ejecución de la cooperación en ciencia, tecnología, salud, educación, conocimiento, intercambios, entre otros. Mientras tanto, el componente político se muestra como una construcción de prácticas alternativas para un diálogo político llevando a relaciones bilaterales y de integración regional e interregional. Se encuentra en las negociaciones de agendas locales, globales y el diálogo para la coordinación de políticas con el fin de crear espacios conjuntos para incidir y conseguir algo. A la cooperación Sur-Sur hay que entenderla desde ambos componentes, el político y el técnico (Entrevista EETC04, mayo 2021).

Los organismos internacionales proponen la cooperación Sur-Sur, sobre todo, como una cooperación técnica (Cepal 2013; Segib 2014; Informe de Bogotá 2010; Sela 2014; Unossc 2019). Una parte de la academia, no obstante, plantea que es una cooperación política-técnica porque los países en conjunto forman coaliciones para tener mejores ventajas de negociación, defender sus intereses y contar con mayor autonomía para resolver sus problemas e intereses (Lechini 2009; Lechini y Morasso 2015; Brun 2021). Un reflejo de ello son las iniciativas regionales como Unasur y Celac, que se establecieron en la región, como una “modalidad de gobernanza intergubernamental” en espacios políticos favorables para la cooperación (Riggiozzi y Tussie 2018, 6-7). Ello se explica porque la cooperación Sur-Sur es un espacio vinculante y multidimensional que abarca desde lo técnico hasta acciones económicas, comerciales, sociales y políticas (Brun 2021, 9). Su eje es el desarrollo del Estado para mejorar las condiciones de vida de su población (Kern y Weisstaub 2011).

En América Latina la cooperación Sur-Sur, producto de un acercamiento y nexos políticos, a menudo se desarrolla mediante relaciones bilaterales técnicas-científicas. Se intercambian capacidades técnicas y administrativas y se desarrollan actividades conjuntas para el fortalecimiento de varios ámbitos, ciencia-tecnología, económico-comercial, social, cultural y otros (Ayllón 2016). Para este estudio interesa centrarse en la cooperación Sur-Sur bilateral técnica-científica con base política para aportar al entendimiento de las relaciones que se dieron en Latinoamérica.

A continuación se analizarán los términos, actores, instrumentos e instituciones que rigen la cooperación Sur-Sur en cuanto se vinculan con los factores identificados en esta tesis como aquellos que configuran las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur adoptadas por un Estado.

## **2.2. Discusiones conceptuales: terminologías, modalidades, instrumentos, actores e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur**

La cooperación Sur-Sur brinda una combinación de posibilidades en su empleo como se aprecia con la tabla 2.1. No solo existe amplitud en las definiciones, sino también modalidades y dimensiones en su uso (Malacalza 2016, 2020; Ayllón 2016, Ayllón 2015; Lo Brutto y González 2014). En esta subsección examinaremos las terminologías utilizadas en la cooperación Sur-Sur. También se revisarán brevemente las modalidades, instrumentos, actores e institucionalidad internacional que intervienen en dicha cooperación.

**Tabla 2.1. Aspectos referentes para este estudio**

<b>Terminología</b>	<b>Modalidades/instrumentos</b>	<b>Actores</b>	<b>Institucionalidad Internacional</b>
.Socio-oferente	.Cooperación técnica-científica .Bilateral/regional/multilateral .No reembolsable .Fortalecimientos de capacidades (intercambios experiencias, becas, movilización expertos)	.Gobierno nacional .Organismos regionales/multilaterales .Objetivo: (i) cooperar técnicamente, (ii) establecer alianzas estratégicas; (iii) incidir en decisiones	.Organismo articulador Segib .Referentes: PNUD, Cepal, SELA

		internacionales, (iv) afinidad cultural, histórica	
--	--	---	--

Elaboración con información de la investigación.

En virtud de que el estudio de la cooperación Sur-Sur abarca muchas dimensiones, esta tabla ofrece un acercamiento de los alcances que se tomaron en cuenta para nuestra investigación y que se amplían a continuación.

### 2.2.1. Terminología

El recorrido histórico de la cooperación Sur-Sur y más aún los primeros años del siglo XXI, dan cuentas del “creciente isomorfismo conceptual que ha difuminado el espíritu solidario” (Lo Brutto y González 2017, 79). Adaptándola, renovándola o asignándole valor agregado es como se la caracteriza en esta época (Brun 2021). Sirve como instrumento de posicionamiento, imagen o liderazgo y en algunos casos reproduce dinámicas de la cooperación tradicional restando importancia a los principales ideales de una cooperación alternativa.

Dado que la cooperación Sur-Sur busca establecer relaciones con base en las necesidades de ambos oferentes y receptores, la terminología que se utiliza es la de “socio-oferente” y “socio-receptor” para el que entrega algo y el que lo recibe respectivamente. Si hubiera intercambio mutuo, los dos países o las partes serían socios-receptores y a la vez socios-oferentes. En este estudio se enfocará solo en el papel de Colombia y Ecuador como oferentes, es decir como actores que proveen, comparten, traspasan, entregan y transfieren algún recurso material o inmaterial. El nombre que se le asigna viene de la sociedad que se establece con este tipo de cooperación, en la que no solo se comparte recursos materiales e intangibles, sino también se crea una comunidad con la otra parte que se encuentra en condiciones similares. Esta comunidad permite a ambas partes establecer cooperación técnica, pero también acuerdos políticos para actuar en el plano internacional de forma que beneficie a las partes.

Para Prado-Lallande (2018) los términos “donante” y “receptor” no deberían existir, porque no están acordes a la naturaleza de este tipo de cooperación. Sin embargo, en la práctica los

países utilizan estos términos que son propios de la cooperación Norte-Sur. Ojeda (2016, 124) señala varios términos que guardan relación con el grado de desarrollo de los países como, por ejemplo, “países socios”, “donantes/oferentes o cooperantes”, “nuevos donantes” o “donantes emergentes”, entre otros. Mientras muchas veces se usa el término “donante” para referirse al “socio-oferente”, en esta tesis se escoge no usarlo porque no concuerda con el espíritu de la cooperación Sur-Sur según el cual uno no solo dona sino que va más allá con un intercambio de doble vía, en donde convergen valores y también intereses.

Kern y Weisstaub indican que los términos utilizados no se dan en función de una realidad distinta de lo que significa la cooperación Sur-Sur, sino que se vienen adoptando etiquetas tradicionales que restringen el rol dual que representa. En este sentido, proponen utilizar “cooperante”, “socio” o “componente” (2011, 86). Esta terminología representa un avance frente a los términos más tradicionales de “donante” y “receptor”, ya que se basa en la idea de “socio-oferente” (término que se utilizará en esta tesis) y “socio-receptor” por ser términos más precisos para describir la relación horizontal entre Estados que cooperan bajo la modalidad de la cooperación Sur-Sur.

### **2.2.2. Modalidades e instrumentos**

Las modalidades más extendidas en su uso por los socios oferentes son la cooperación financiera (reembolsable o no reembolsable) y la cooperación técnica. Además, la cooperación puede ser bilateral, multilateral, descentralizada, empresarial y/o triangular. Los proyectos y los programas se constituyen en los instrumentos para canalizar y ejecutar la cooperación (Aecid 2019).

La modalidad depende, en gran medida, de la política exterior de los países y sus intereses nacionales. Las agendas pueden variar.<sup>14</sup> Así, los países cooperantes emergentes como Brasil y México pueden realizar intercambios, no solo de experiencias y capacidades institucionales y técnicas, sino también de recursos financieros. Se suman a esta práctica países como Argentina, Chile y Colombia. En cambio, países de menor desarrollo relativo ven en la

---

<sup>14</sup> Se distinguen dos tipos de agendas: agenda pública (o política) y agenda formal. La agenda pública, que recae en la autoridad, atiende temas de alta motivación e interés público (Cobb, Ross y Ross 1976). Mientras tanto, Roth (2007) señala agenda formal e informal (u oculta), pero advierte que hay que diferenciar entre una agenda institucional y una coyuntural.



cooperación Sur-Sur, sobre todo, una forma de ayudarse mutuamente en un nivel técnico para la generación de capacidades (Lechini y Morasso 2015). En tanto, las modalidades de cooperación Sur-Sur pueden ir desde la provisión de subvenciones y misiones técnicas como lo hace China, la asistencia técnica como la practican China, Brasil e India (Malacalza 2019) o a los intercambios de experiencias, como lo hacen Colombia o Ecuador. China propuso un foro de cooperación internacional con Celac para lo que ofertó un fondo por USD5.000 millones (Lo Brutto y Crivelli 2019).

Malacalza distingue entre fondos reembolsables y no reembolsables. Estos fondos sirven, por un lado, para el intercambio comercial o inversiones mediante los créditos y, por otro lado, para el fortalecimiento de las capacidades, a través de una cooperación técnica, becas y movilización de expertos. Ambas formas de financiamiento son utilizadas por la cooperación Sur-Sur, aunque las primeras son propias de la cooperación vertical, mientras que las segundas son más características de la cooperación Sur-Sur (Malacalza 2019). En otro orden, como instrumentos se destacan los programas, proyectos y acciones que pueden dirigirse para la formación, capacitación, ayuda técnica, infraestructura, institucionalidad, asesorías, intercambios, investigación y desarrollos tecnológicos, transferencia de experiencias, conocimientos y buenas prácticas, entre otras. Son instrumentos que buscan generar capacidades en los países socio-receptores y en sus habitantes.

### **2.2.3. Articulación del Estado nacional con terceros actores**

Los principales actores (más visibles) en la cooperación Sur-Sur son los Estados, aunque no son los únicos (Prado-Lallande 2020; Velásquez 2018; Ayllón 2020; Malacalza 2020). Al ser el Estado el respaldo protector y garante de los derechos, es en quien recaen las manifestaciones de los grupos del entorno doméstico y que afectan en la toma de decisiones o en la construcción de preferencias. Por tanto, se vuelve relevante tomar en cuenta y dar cabida a otros importantes actores que intervienen en la dinámica doméstica (Míguez 2020).

Una de las implicancias de que la cooperación Sur-Sur sea parte de las políticas exteriores, según Prado Lallande (2020b), es que los principales protagonistas son actores (inter)gubernamentales, es decir, Gobiernos nacionales, organismos multilaterales o regionales y mecanismos de colaboración públicos. Esto no quiere decir que no exista participación y articulación con actores del nivel subnacional o no gubernamentales, pero sí que dichas interacciones son marginales (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016). La cooperación

Sur-Sur nació a mediados del siglo XX con carácter político e intergubernamental y actualmente continúa siendo así en gran medida, lo cual permite comprender mejor la estrecha relación que hay entre política exterior y cooperación Sur-Sur y el rol protagónico del Estado.

No obstante, acorde a la teoría liberal de Moravcsik y al neoliberalismo institucional, es importante reconocer otros tipos de actores que intervienen y examinar sus roles y las áreas en las que actúan. Hoy en día, los actores juegan un papel importante en las agendas de política exterior, en la creación de las políticas públicas y, en general, son significativos para alcanzar los intereses nacionales que subyacen las políticas de cooperación.

Entonces, los objetivos de los Gobiernos nacionales, como representantes más visibles de la cooperación Sur-Sur, pueden enfocarse en el desarrollo para cooperar técnicamente o en establecer alianzas estratégicas para incidir en las decisiones internacionales. Sin embargo, como la cooperación está en constante movimiento, aparecen otros intereses y necesidades y al mismo tiempo diversos actores, como por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil (Ayllón 2020). Es esencial entender el campo plural más allá de los Estados porque hay que insertar actores que participan en las relaciones económicas, políticas y sociales dando paso a las asociaciones público-privadas que tienen un creciente peso de participación en la cooperación (Echart 2016, 230). Es por ello que, el neoliberalismo institucional y el nuevo liberalismo reconocen la importancia de una participación plural en la dinámica de la cooperación (Ojeda y Muñoz 2019).

Se asume que algunos problemas, sobre todo sociales, no pueden ser atendidos solo desde el Estado; requieren la participación de actores sociales (Sousa 2016). La participación de las organizaciones de la sociedad civil frecuentemente se encuentra alejada de las necesidades de configurar una política de cooperación Sur-Sur (Ayllón 2020). Este distanciamiento se observa en la región, sobre todo en aquellos países en los que la cooperación Sur-Sur es incipiente y no tiene consolidada su institucionalidad. Entre los actores más activos que intervienen en las actividades de cooperación Sur-Sur, de forma oficial o no, son las universidades, las ONG, las cámaras empresariales, los organismos internacionales y los Gobiernos subnacionales y locales (Echart 2016; Giacalone 2014).

En cuanto a los objetivos, en diversas oportunidades se usa la cooperación Sur-Sur para conseguir un acercamiento político y diplomático para influenciar y de esta manera asegurar apoyo en votaciones en organismos internacionales como Naciones Unidas. Otros objetivos pueden ser la internacionalización de las empresas nacionales, beneficios mediante los

acuerdos de intercambio comercial y hasta proyectos de infraestructura que, como señala Sanahuja (2011), pueden financiarse con créditos de bancos de desarrollo dentro de la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, estos motivos no son los únicos. También están la afinidad cultural e histórica y las estrategias diplomáticas. Por último, están las comunidades epistémicas que representan roles directos e indirectos en la coordinación de las políticas públicas (Malacalza 2019).

#### **2.2.4. Institucionalidad internacional de la cooperación Sur-Sur**

La plataforma y arquitectura institucional de la cooperación Sur-Sur ha ido aumentando con la puesta en escena de su importancia en el Sur y también para el Norte. Así las acciones de cooperación Sur-Sur recaen tanto sobre una institucionalidad internacional como sobre una institucionalidad nacional (Malacalza 2020, 3).

A nivel internacional, varios organismos como el PNUD, la Cepal, el Sistema Económico Latinoamericano (de ahora en adelante SELA) y la Secretaría General Iberoamericana (de ahora en adelante Segib) cuentan con dependencia específicas para la ejecución de la cooperación Sur-Sur (T. Ojeda 2016). Este multinivel de gobernanza da cuentas de lo inclusivo y una relación horizontal. Mientras tanto, en el ámbito nacional, de acuerdo a su marco institucional para la cooperación Sur-Sur, han sido los mismos Gobiernos principalmente que, a través de su política exterior y de cooperación, han gestionado la cooperación Sur-Sur. Se da en concordancia con sus planes nacionales de desarrollo, intereses de gobiernos subnacionales y grupos sociales o del sector privado. En este sentido, la cooperación atiende dos motivaciones normativas e instrumentales. La primera se refiere a la solidaridad y aproximaciones que puede haber entre los países pares. La otra recae en instrumentos para ejecutar la política exterior (Hirst 2011).

Por la importancia de la práctica de la cooperación Sur-Sur en países de habla hispana y portuguesa en la región se creó la Segib como un organismo internacional y un referente iberoamericano. La Secretaría inició sus labores precisamente para consolidar mecanismos y aglutinar las experiencias de cada país en materia de cooperación internacional. Hasta el siglo pasado no hubo una institución que se encargara de recopilar esas experiencias y dar cuenta de los resultados de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

Para Rocío Vergara, ex subsecretaria del ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y ex servidora de Seteci, los espacios internacionales, antes señalados, se activaron y fueron

importantes para la cooperación Sur-Sur. El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Internacional de Segib “logró articular a los responsables de los 22 países a cargo de la cooperación Sur-Sur” [...] “Desde ese organismo se impulsaron políticas internacionales y se posicionó un discurso”. Se empezó a “pensar y repensar la cooperación Sur-Sur para nuestros países” (Entrevista EETE08, agosto 2019).

La disponibilidad de recursos económicos para la cooperación Sur-Sur dependía de cada socio. Así algunos países, entre ellos Brasil, Argentina, Chile y Colombia tenían presupuestos específicos para el desarrollo de actividades y proyectos de cooperación Sur-Sur. Otros países, en cambio, carecían de una asignación sostenida, como Ecuador, por lo que su campo de acción como socio-oferente fue más limitado (Cancillería de Ecuador 2018).

### **2.3. Corrientes teóricas que aportan al estudio de la cooperación Sur-Sur**

Las teorías positivistas y postpositivistas de las Relaciones Internacionales permiten analizar fenómenos internacionales, como la cooperación Sur-Sur, desde su lógica y óptica argumentativa (Salomón 2001). Sus contribuciones y limitaciones se dan de acuerdo a la pregunta de investigación, la demarcación conceptual, nivel y unidad de análisis y lo que se entiende por cooperación (véase Malacalza 2019; Ojeda 2016; Ochoa y Prado 2017). Cada una de estas teorías, bien sea desde el análisis cuantitativo o cualitativo, hace un aporte valioso a la comprensión de la cooperación Sur-Sur.

Para el objetivo de esta investigación se observa que la cooperación Sur-Sur se puede estudiar desde al menos cinco perspectivas teóricas: realismo, neorrealismo, liberalismo, neoliberalismo<sup>15</sup> y constructivismo, y también desde el análisis de política exterior (J. A. Sanahuja 2011). Ninguna, por sí sola, permite una explicación completa de los factores que explican la política de oferta de cooperación Sur-Sur de un Estado. Las teorías más cercanas y de mayor aporte se relacionan con el liberalismo, específicamente con el neoliberalismo institucional y la nueva teoría liberal de Moravcsik, que son las más útiles al destacar la actuación del Estado y otros actores para maximizar sus beneficios y sus preferencias de acuerdo a intereses nacionales.

---

<sup>15</sup> Neoliberalismo enfatiza las libertades individuales y empresariales en un marco institucional que favorece derechos de propiedad privada, mercado ágiles y libre comercio. El rol del Estado es garantizar el desarrollo de estas prácticas (Harvey 2005).

### **2.3.1. La cooperación internacional: una mirada desde el liberalismo y el aporte del constructivismo**

El liberalismo contempla la posibilidad de cooperar entre Estados para el progreso en general (Jervis 1999). Los supuestos básicos que subyacen el liberalismo son tres: la primacía de los actores sociales, la representación y preferencias de los Estados, y la interdependencia y el sistema internacional (Doyle 1986). Sus tres niveles de análisis (individuo/grupo, Estado y sistema internacional) se corresponden con los supuestos mencionados y sirven para analizar la cooperación internacional a distintas escalas, que se complementan.

En cuanto al constructivismo, desde la ética y la moral, la justicia social y el altruismo encuentra significados intersubjetivos que promuevan la cooperación. Los grupos humanos, la identidad y el interés de los actores están moldeados por ideas que comparten. Es decir que las relaciones entre actores se manifiestan mediante la cooperación o conflicto porque las estructuras sociales están caracterizadas por el conocimiento, los recursos materiales y las prácticas compartidas (Wendt 1995). Éste se centra en variables sistémicas e ideacionales ya que explica la interacción entre agencia y estructura. Para el constructivismo, el Estado no es estático, sino que cambia en función de su identidad, intereses e ideas. Se concentra en esas ideas y normas que influyen en las percepciones y comportamientos de los actores, restando importancia a las estructuras políticas-administrativas representadas por Estados o Gobiernos (Ochoa y Prado 2017). Le interesa poco conocer las consecuencias de las acciones de los agentes, pues se enfoca en entender cómo estos agentes adoptan las acciones más propicias acorde a su identidad e ideas. La percepción que tienen los actores gubernamentales y no gubernamentales de sí mismos y de cómo los perciben los demás es su principal foco de análisis y para nuestro estudio sirve, particularmente, para analizar el discurso y el liderazgo en materia de cooperación. No obstante, tiene poca utilidad para explicar las preferencias de los Estados en concordancia con sus intereses y capacidades nacionales.

En esta tesis, por tanto, se adopta una perspectiva teórica liberal y se argumenta que la política nacional repercute en la política exterior, conforme explica Fearon (1998). De igual forma, en sus dos niveles de análisis de política exterior, Putnam considera que los condicionamientos internos repercuten en la política exterior y recíprocamente (1993). El estudio de Rosenau (1971) también demuestra la interrelación entre los procesos políticos internos y externos aunque funcionan de manera independiente. Así considera la política exterior como política

pública intermística al confluír asuntos internacionales y domésticos (Lechini 2006; Lechini 2014; Morasso 2014; Long 2017). En consecuencia, en la presente tesis se utiliza como principal base teórica la teoría liberal de Moravcsik y el neoliberalismo institucional que se complementa con algunos aportes del constructivismo para el análisis del discurso y del liderazgo político en los Estados estudiados, y también se recurre al análisis de política exterior para acercarse al objeto de estudio. En el siguiente apartado se detallan los aportes de la teoría liberal de Moravcsik y del neoliberalismo institucional para explicar los factores que inciden en la configuración de las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur.

### **2.3.2. La cooperación internacional desde la teoría liberal de Moravcsik y el neoliberalismo institucional**

Esta subsección destaca la importancia de analizar la cooperación Sur-Sur desde el *mainstream* con un enfoque liberal. Con este fin, se discuten las variantes de esta teoría general, como son la teoría liberal de Moravcsik y el neoliberalismo institucional que son las dos perspectivas teóricas principales elegidas para abordar el tema de investigación. Estas teorías permiten explicar los factores que configuraron las políticas de Ecuador y Colombia como oferentes de cooperación Sur-Sur de una forma integral. Para Prado “las teorías liberales son las que se dedican a analizar con mayor atención el vínculo entre la cooperación internacional y los factores de los cuales dependen sus acciones y efectos” (2014, 55).

Moravcsik hace una revisión a la teoría liberal para explicar la construcción de intereses, argumentando que la relación Estado-sociedad es esencial en el accionar externo (Moravcsik 1997). Se parte de que la acción estatal es resultado de sus preferencias en la que intervienen Estado y sociedad, articulándose con valores, intereses y representaciones políticas (Vitelli 2014) y por la interdependencia que existe entre las preferencias estatales y las de otros Estados que cooperan y que propician la generación de políticas. Moravcsik propone tres variantes de la teoría liberal. Primero, el liberalismo ideacional destaca la compatibilidad de las preferencias sociales en conjunto con los valores y las identidades sociales y colectivas en la provisión de bienes públicos. Segundo, el liberalismo comercial enfatiza los incentivos por las ganancias y pérdidas en los intercambios económicos. Tercero, el liberalismo republicano destaca el impacto del comportamiento del Estado en las formas de representación nacional. Esta teoría ofrece una articulación entre identidad y política exterior y permite combinarse con otras teorías para entender la cooperación (Merke 2008).

Conforme Moravcsik (1997) las relaciones Estado-sociedad asociadas al contexto doméstico e internacional en las cuales están inmersas, impactan en su comportamiento y en la política mundial (Moravcsik 2009, 2010). Por tanto, las variaciones de las preferencias de los Estados se dan a partir de sus características distintivas, sus instituciones o su sociedad civil. Para el nuevo liberalismo “la cooperación proveída por los gobiernos busca también atender preferencias domésticas, [...] ejemplo apoyar a los Estados afines, a efecto de producir beneficios compartidos, aunque diferenciados” (Prado-Lallande 2020, 65). Esta variante del liberalismo reconoce que las condiciones internas y externas de un Estado cumplen un rol importante, por lo que intervienen varias políticas públicas. Precisamente, desde la posición liberal de Moravcsik (1993) el estudio de lo doméstico separado de lo internacional es insuficiente para entender y analizar los fenómenos políticos internacionales porque se encuentra una interacción entre ambas políticas. Igual sentido le otorga Putnam (1993) al proponer en su teoría que las condiciones domésticas se conjugan con las negociaciones internacionales. Esta teoría al enmarcarse en las nuevas epistemologías (Padrón 2007) trasciende del internalismo, que supone que el conocimiento es natural, hacia el externalismo que busca ampliarse de la lógica de la ciencia para explorar fuera el conocimiento.

Según Goldstein y Keohane (1993), el análisis de las preferencias de ideas contribuye al entendimiento de las causas y del comportamiento de los agentes y sirve para comprender la política exterior. De igual forma, la teoría liberal de Moravcsik permite explicar la política exterior de Estados con capacidades distintas, por ejemplo, de Estados pequeños que actúan con potencias en el ámbito externo. La manera en que cada uno responde se debe a las variables domésticas que influyen el comportamiento del Estado (Lasagna 1995; Malacalza 2019; Míguez 2020; Prado 2020b). Desde esta perspectiva la coordinación política define la cooperación, pues es un proceso mediante el cual las políticas impulsadas por los Gobiernos facilitan la consecución de objetivos. A la teoría liberal de Moravcsik le importan las ideas, los intereses y las instituciones que inciden en el comportamiento del Estado porque moldean sus preferencias. Es una teoría multicausal (Moravcsik 1997, 2008).

La teoría de Moravcsik sostiene que las ideas sociales, los intereses colectivos y las instituciones configuran las preferencias e intereses del Estado y moldean las decisiones en el plano internacional donde se puede cooperar (Prado-Lallande 2020a). Según Moravcsik, las tres variantes de la teoría liberal comparten supuestos basados en la naturaleza de los niveles participantes en la política internacional. La política interestatal está influida por los actores sociales nacionales y transnacionales que inciden sobre el Estado y configuran las

preferencias. Esta perspectiva de la teoría es una “investigación liberal progresista” (A. Moravcsik 2003, 159-160). Para explicar la relación estado-sociedad en el contexto global utiliza tres premisas que son centrales de la teoría liberal referidos a la naturaleza de: actores sociales, Estado y sistema internacional (A. Moravcsik 2003). La primera premisa “naturaleza de los actores” se explica desde la relación entre el Estado y los grupos privados e individuos en el ámbito doméstico. Desde una visión de abajo hacia arriba estos grupos presionan al Estado con sus intereses. La segunda premisa “naturaleza del Estado” se refiere a las instituciones o sectores de la sociedad nacional que constituyen las preferencias y la representación que asume el Estado mediante su política exterior, y es aquí donde enfocaremos nuestra investigación. La tercera premisa “naturaleza del sistema internacional” se refiere a la configuración de las preferencias sociales estatales y participación o cooperación en el sistema internacional (Prado-Lallande 2020a, 248-249).

Sumado a la amplitud teórica que proporciona el liberalismo, el neoliberalismo institucional agrega elementos de análisis útiles a la teoría liberal de Moravcsik que permiten complementarla para obtener un estudio más profundo de los factores que explican la cooperación Sur-Sur. Además del Estado como actor racional interesado en maximizar ganancias y en cooperar, considera el papel de las instituciones y regímenes internacionales, integración, nuevos actores, interdependencia, interacción, reciprocidad, comunicación e información (Cf. Stein 2008; Jervis 1999; Axelrod 1984; Malacalza 2019; Keohane 1984; Nye 2004; Young 1993; Daddow 2017; Jackson y Sorensen 2003, Krasner 1983, 1985). De esta forma, trata de entender el progreso mediante la cooperación con estímulos en las transacciones y la relación de interdependencia en un entorno de paz (Jackson y Sorensen 2003) y la necesidad de los Estados de actuar en un ambiente de interdependencia compleja (Keohane 1984; Nye 2004; Malacalza 2019).

Desde la perspectiva neoliberal, Keohane (1998) reconoce la importancia de la cooperación, misma que se da en un proceso coordinado de políticas. Sin embargo, no considera el elemento doméstico como central. No obstante, el neoliberalismo institucional permite entender por qué las acciones estatales dependen de los acuerdos institucionales. Esta teoría toma en cuenta el interés mutuo de los Estados y la variación que sufren las instituciones para actuar con acuerdos institucionales. De ahí que la importancia de las instituciones –con sus políticas y reglas formales e informales- recae en la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar (Keohane 1993).



Según Jervis (1999), el argumento central del neoliberalismo institucional es que, al no ser los Estados similares, las preferencias se conjugan internamente, al igual que la fuerza que tiene el rol de las instituciones en la cooperación. Los neoliberales institucionales priorizan temas de economía política internacional y el medio ambiente y les preocupa la eficiencia. Además, esta corriente resta importancia a la distribución del poder y se centra en las ganancias comunes y los beneficios mutuos (Jervis 1999). Pero el neoliberalismo no solamente atañe a lo económico, sino que contempla una “visión del hombre y la sociedad enraizada en profundas tradiciones filosóficas liberales y conservadoras” interrelacionando al hombre, libertad, justicia, gobierno, democracia y el mercado (Vergara 2000, 102).

Para el neoliberalismo institucional las instituciones son importantes para la cooperación internacional porque proveen estándares que generan expectativas en cuanto a la actuación y el comportamiento de sus integrantes mediante el consentimiento formal de los mismos. Las instituciones facilitan los procesos de la cooperación, reduciendo costos, promoviendo aprendizajes, creando reglas y posibilitando los flujos de información (Keohane 1998). Los neoliberales institucionales señalan que las instituciones aumentan la cooperación y que su beneficio se reviste de objetivos sociales como la democracia, derechos de propiedad y liberación de mercados. Esta perspectiva se preocupa por la institucionalidad de las agencias de cooperación, mecanismos, instrumentos y organismos internacionales porque estas estructuras inciden en la capacidad para conseguir sus propósitos mediante la cooperación (Ochoa y Prado 2017).

Otro aspecto a considerar en este análisis es la sutil presencia del poder blando en la práctica de la cooperación Sur-Sur (Lechini y Morasso 2020, 5). Tanto la teoría liberal de Moravcsik como el neoliberalismo institucional reconocen el poder blando que se da en las acciones. Desde estas perspectivas, se considera el poder no como absoluto, sino relativo. A diferencia de los realistas que consideran la verticalidad del poder, los liberales lo asumen horizontalmente en las relaciones entre Estados que piensan en su bienestar (Gómez 2016, 227). Así la cooperación Sur-Sur ayuda a satisfacer los intereses tanto de los países socios-oferentes como de los socios-receptores. Los países socios-oferentes tienen interés en usarla para ejercer poder blando sobre otros Estados en términos de influencia. Joseph Nye (2004) concibe este tipo de poder como “poder blando”, es decir la capacidad de un Estado para incidir sobre otros Estados y actores a través de acciones culturales, ideológicas y medios diplomáticos. Esta clase de poder se asocia con la habilidad para influir en negociaciones,

acuerdos, atraer inversión, talento humano en el campo internacional, sin la necesidad de acudir a la coerción. Por tanto, es menos costoso para la política exterior.

Tanto la teoría liberal de Moravcsik como el neoliberalismo institucional ofrecen importantes insumos para examinar los factores por los que los Estados deciden cooperar con otros para el progreso y unas relaciones internacionales más equitativas en un contexto de cambios y problemas globales (Salomón 2001). Permite explicar el fenómeno de la cooperación a partir de ámbitos internacionales, domésticos y de las preferencias de los Estados. Los intereses y preferencias relativas al interior del Estado se relacionan con los factores identificados en este estudio (cf. Pauselli 2013; Ayllón 2007; Duarte y González 2014; Prado 2018; Salomón 2001; Malacalza 2019). Por tanto, los dos enfoques principales escogidos permitirán analizar los factores que incidieron en la configuración de las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008 y 2015, considerando los constantes cambios en la región, en el sistema y en las formas de cooperar.

### **2.3.3. La política exterior con su análisis y la política de cooperación internacional**

En esta subsección se analiza la política exterior de los Estados desde la visión liberal, en particular cómo se sitúa en las fronteras entre lo internacional y lo nacional. También se explica la política de cooperación de los Estados en función de su política exterior.

Se define la política exterior como aquellas acciones de un país en el ámbito externo. De acuerdo a Tomassini la elaboración de una política exterior es un proceso que “genera elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente defina el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente como para requerir una pauta de conducta, y no sólo una decisión aislada”. El proceso comprende tres etapas: (1) la definición del interés nacional<sup>16</sup> y la agenda, (2) la operacionalización de esos intereses y (3) las decisiones. El análisis es el reflejo de la planificación de la política, por lo que se vinculan el análisis de política exterior, la planificación y la implementación (1988, 507-508).

Las teorías de política exterior que nacieron como teorías intermedias para explicar el comportamiento del Estado en la década 1950 se posicionaron en el ámbito de las Relaciones

---

<sup>16</sup> El interés nacional está sujeto a la interpretación que da el Estado, pero en términos generales se refiere a supervivencia, soberanía, integridad territorial, autonomía en decisiones políticas (M. Ojeda 1984, 79).

Internacionales y la política comparada. Míguez (2020) hace un profundo análisis histórico de los diferentes modelos que nos asisten a la hora de analizar la política exterior. Señala que gracias a los trabajos de Valerie Hudson y Christopher Vore (1995) se han identificado tres líneas de investigación. La primera se trata de la política exterior comparada, en la que James Rosenau (1966) propuso diferenciar las características de cada Estado, organizándolas en variables internas, externas e intervinientes, vinculadas con la política exterior. La segunda es el análisis de toma de decisiones y la importancia de los actores estudiados por Bruck y Sapin (1963). Y por último los trabajos de Harold y Margaret Sprout (1956) pusieron de manifiesto los condicionantes que influyen en los tomadores de decisiones ubicándolos en un entorno político, económico, geográfico e ideológico. A éstos se sumaron los modelos de interpretación de Kenneth Waltz (1979) enfatizando lo sistémico, de Graham Allison (1971) con el proceso burocrático que interviene en la toma de decisiones y de Robert Putnam (1988) que incluye los grupos domésticos en un doble nivel interno y externo para el análisis. Estos representantes de las corrientes ortodoxas del análisis de política exterior instituyeron las bases teóricas para dar luz a otros estudios que no se enmarquen solo en países del centro. De igual forma, sus aportes tuvieron como denominador común la importancia de inmiscuir en el análisis asuntos, actores e intereses tanto internos como externos. En América Latina se encuentran los trabajos de Deciancio (2016) que abarcan los asuntos internos y externos, Alberto van Klaveren (1984; 1992) quien desde el estudio de variables externas examinó lo sistémico y asuntos externos como los atributos y comportamiento de los países tomando en cuenta la teoría de la dependencia, y Marcelo Lasagna (1996) enfocándose en determinantes internas que trascienden de lo doméstico a lo internacional (Míguez 2020).

En efecto, la política exterior ha sido estudiada principalmente desde países industrializados, particularmente en Estados Unidos (Allison y Halperi 1981; Hazleton 1987; Tomassini 1988; Míguez 2020). Por ello, resulta difícil extrapolar los modelos de análisis de política exterior a países del Sur global. Aunque el modelo de Snyder trató de crear herramientas para examinar la política exterior de todos los tipos de Estados, las características de los países desarrollados son diferentes a las de los países en vía de desarrollo clave para la toma de decisiones como son: culturas, capacidades, geografías, problemas, intereses. Esto es particularmente el caso para países latinoamericanos, como Colombia y Ecuador, que no comparten las características de los Estados contemplados en los modelos de análisis propuestos por pensadores foráneos

(Tomassini 1988). Por eso, una posibilidad es utilizar teorías de alcance medio<sup>17</sup> para entender la política exterior de países pequeños o que no tienen la relevancia de los países con mayores capacidades materiales e influencia. Estas teorías como las perspectivas de análisis de variables internas y la política comparada junto con los estudios de caso pueden aplicarse para analizar el comportamiento de Estados del Sur global.<sup>18</sup> Esas teorías son menos ambiciosas que la de Snyder en cuanto a explicación de la política exterior, pero conllevan a una mejor comprensión de las variables que interesan (van Klaveren 1984).

Para Maurice East (1973, 557) citado en Méndez (2012, 22) la política exterior de los países pequeños se caracteriza por: 1) bajos niveles de participación en asuntos internacionales; 2) alta participación en organismos intergubernamentales; 3) altos niveles de apoyo a las normas internacionales; 4) respeto del uso de la fuerza; 5) un reducido ámbito geográfico para actividades de política exterior; 6) posiciones morales y normativas respecto a cuestiones internacionales. Mientras tanto, para Hey (2003) un país pequeño presenta una política exterior cuyas características son: 1) poca participación en asuntos internacionales; 2) participación limitada en asuntos de interés para los países grandes; 3) el uso de medios diplomáticos y económicos para incidir en política exterior; 4) cooperación y búsqueda de evitar los conflictos; 5) dependencia de los países grandes en cuanto a protección y recursos; 6) altos costos de mantener su política exterior en temas de aseguramiento físico y político. Tanto East (1973) como Hey (2003) reconocen que existen patrones característicos propios de estos países pequeños. Uno de ellos es la exportación de productos primarios como el agrícola. Otro es su baja participación en asuntos globales y por ende en espacios para tomar decisiones internacionales. También son dependientes de países desarrollados en temas de seguridad, económicos y otros. Por tanto, un Estado puede tener recursos naturales, pero si no tiene capacidades para aprovechar industrialmente esos recursos, es considerado débil o pequeño. En este sentido, para Keohane un Estado o grupo de Estados pequeños tienen poca probabilidad de causar algún impacto en la sociedad internacional (Keohane 1969). Este pensamiento es compartido por Hey (2003), quien sostiene que esta denominación depende de cómo lo perciben sus ciudadanos, sus Estados vecinos y la sociedad en general.

---

<sup>17</sup> Malacalza (2014) señala la importancia de las teorías de alcance medio para el análisis desde el Sur por su aporte útil y capacidad explicativa.

<sup>18</sup> Las perspectivas de análisis de factores internos, según Alberto van Klaveren (1984), se clasifican en cuatro categorías: 1) orientación del régimen; 2) proceso de toma de decisiones y política interna; 3) política burocrática y 4) liderazgo.

Por lo dicho anteriormente, ¿son Colombia y Ecuador Estados pequeños? Ya en el plano regional, el estudio de Raúl Salgado señala la coexistencia de naciones en Sudamérica con estas características. No obstante de presentar estructuras diferentes, puntualiza que los Estados pequeños convergen en una identidad sudamericana compartida y colectiva. Esos rasgos se manifestaron en la promoción y participación en organizaciones regionales en el siglo XXI. Ecuador fue un ejemplo de ello, además de lo limitado por sus capacidades de recursos. El análisis tipificó a estos Estados en actores de acuerdo a la influencia que ejercieron en el contexto de integración, bien sea involucrando a la región, limitándola o adaptándose a ella (Salgado 2017).

En tanto, el aporte de Míguez (2020) ofrece un enfoque para el análisis de política exterior centrándose en una teoría de la relación Estado-sociedad. Estudia cuatro condicionantes domésticos de la política exterior en países periféricos: (1) actores económicos que conjugan las relaciones de poder; (2) régimen y dirigencia política; (3) modelo económico de desarrollo; (4) formación intelectual y profesional de los hacedores de política pública. Concluye que un mejor discernimiento en esta materia posibilitaría mejores estrategias para la política internacional. A este modelo se suma otro aporte desde el nivel global poco analizado en la toma de decisiones de Estados periféricos, pasando la frontera del Estado. Este modelo se basa en una estrategia metodológica interdisciplinaria para profundizar en el análisis latinoamericano y su inserción global (Deciancio y Míguez 2020). Las variables analizadas en la política exterior se asimilan a las estudiadas por varios actores y por esta investigación para la cooperación internacional y, particularmente, Sur-Sur. Por lo tanto, hay gran estrechez en el manejo de las variables domésticas y sistémicas, tanto para política exterior cuanto para política de cooperación (Rosenau 1996).

Al ser el Estado el actor central en la edificación de la política exterior que conjuga sus propios intereses y de la sociedad, y citando a Míguez (2020, 13) que sostiene que “toda política estatal es una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada” nos adentramos a entender los elementos intervinientes. Al convertirse en un tema amplio y socialmente de interés para un sector o varios grupos se incluye en la agenda de problemas sociales del Estado. Esto llevado al plano de la política exterior significa un proceso abarcador porque conecta elementos y actores internos e internacionales (Míguez 2020).

En el plano internacional los Estados se comportan de diferentes maneras. Acorde a los estudios de Snyder (1954) citados en Hazleton (1987), la política exterior consiste en

decisiones y acciones en las que los intereses nacionales de los Estados y los medios internos y externos son clave en la toma de decisiones. Para comprender la política exterior hay que indagar en la toma de decisiones y roles como, por ejemplo, percepciones y motivaciones de actores, rasgos de personalidad, entre otros, convirtiéndose para los analistas de política exterior algo compleja su explicación por la diversidad de variables en juego.

Asimismo, en el análisis de política exterior de Estados periféricos intervienen variables que influyen a quien toma la decisión y a la propia política pública en la que se transforma (Míguez 2020, 3). En tanto, la política interna afecta la toma de decisiones en la política exterior y las preferencias, intereses, tendencias políticas y rasgos del líder también influyen en la toma de decisión (Velásquez 2004). De igual manera, los eventos que suceden en el plano internacional impactan en las políticas exteriores de los Estados y viceversa, especialmente si son países con grandes capacidades.

Cuando se hace análisis de política exterior, se estudia principalmente el comportamiento del Estado en el ámbito externo por considerarse como actor principal del sistema y se la relaciona con el análisis de política internacional y cuestiones domésticas (Hudson 2007; Tomassini 1988; Míguez 2020; Deciancio y Míguez 2020). También se analizan otros actores como los organismos internacionales, instituciones gubernamentales, no gubernamentales y actores de la sociedad civil traspasando la visión monolítica del Estado como actor racional único (Míguez 2020, 2019). Es producto de un proceso político que vincula a actores gubernamentales, distribución del poder, la sociedad civil y el programa de gobierno (Morasso, 2015, 2016). En el proceso se utilizan los tres niveles de análisis poniendo mayor énfasis en el que se desea estudiar. Estos niveles, aunque pueden ser complementarios, son independientes y pueden ser analizados en conjunto o por separado.

Ahondando más, cuando se habla de política exterior como una política pública, hacemos referencia a la actuación interna del Estado y el Gobierno (Milani y Pinheiro 2013). Sin embargo, su aplicación es en el ámbito externo, lo cual la diferencia de las otras políticas públicas. La política exterior está alejada del control y participación democrática como sí lo están las otras políticas públicas. Ésta generalmente queda con un amplio rango de discrecionalidad de la autoridad de turno y de los burócratas, y se da en un ambiente de secretismo (Lasagna 1995). Por lo tanto, la política exterior tiene la capacidad de convertir las necesidades internas en oportunidades externas, conciliando intereses nacionales con intereses internacionales como política de Estado.

La visión liberal de la política exterior, desde la racionalidad humana, considera que la armonía social es posible como resultado de los intereses individuales y los valores morales. El Estado tiene que brindar las condiciones necesarias para la libre competencia en el mercado y dedicarse a gestionar aquellas funciones irrenunciables como las relaciones exteriores, la administración de justicia y las Fuerzas Armadas (Maira 1987). Aunque este enfoque teórico toma en cuenta los actores públicos y privados, en política exterior prioriza el rol del Estado. Sin embargo, se defiende la idea de que los individuos pueden ser educados y las instituciones mejoradas y organizadas para de esta forma tener una política exterior responsable (Hazleton 1987).

La política externa como una política pública interméstica refleja los intereses y objetivos de un Gobierno en sus relaciones con los actores del sistema internacional. Es decir, es un instrumento estatal para el desarrollo de relaciones intergubernamentales y la promoción de intereses nacionales en el exterior (Lechini y Morasso 2015). La orientación en la política exterior justifica las condiciones de un país en el sistema internacional, en las relaciones entre los Estados y en lo interno. Lasagna (1995) considera el cambio de régimen político como generador de variaciones en la política exterior. En el plano externo, el sistema internacional afecta la política exterior de los Estados al aplicar restricciones o proveer oportunidades. Es así que las condiciones domésticas unidas a la orientación del régimen, la estabilidad política y las percepciones de la inserción internacional de un Estado revisten importancia y condicionan la política exterior (Lechini 2006).

Las políticas y la toma de decisiones de cooperación no son autónomas de otras políticas públicas. La interacción entre la política de cooperación y la política exterior depende de su coordinación y la institucionalidad (Prado 2014). La cooperación Sur-Sur interrelaciona a varias políticas (intermésticas), entre ellas la política exterior, comercio, desarrollo, turismo, protección recursos naturales, ambiente y otras (APC-C 2014). La política exterior y la política de cooperación internacional reflejan la hoja de ruta en cooperación internacional de un país (Milani y Duarte 2015). Para justificar las decisiones asumidas en la cooperación internacional es necesario estudiar el contexto histórico de las relaciones con cada país (Ramanzini, Passini y Almeida 2015). Se consideran las crisis internas, los regímenes políticos y el sistema internacional. Es así que la posición del país en el mundo y en el sistema internacional explican, en parte, los objetivos de su política exterior.

Por tanto, la coordinación de políticas implica que las políticas de cada Estado son ajustadas para reducir sus consecuencias negativas por los otros Estados. El concepto asume que el

comportamiento de cada actor es dirigido hacia algunas metas. También implica que la cooperación provee ganancias o recompensas a los actores (Milner 1992). Es así que la posición de un Estado del Sur en el mundo y en el sistema internacional explica, en parte, los objetivos de su política exterior y, en consecuencia, de este estudio, su política como oferente de cooperación Sur-Sur.

Hoy en día la política exterior de muchos Estados del Sur cuenta con una política de cooperación que guía las decisiones del Estado para establecer nexos con otros Estados contribuyendo al logro de sus objetivos (Salgado 2017; Giaccaglia 2014). En la elaboración de esta política participan actores domésticos como el Gobierno con sus niveles, la sociedad civil y el sector privado, con distintos objetivos como el desarrollo sostenible, la productividad, el respeto a los derechos humanos y el bienestar social.

Míguez (2020) señala que en la frontera de la política internacional hay que distinguir entre los condicionantes internos y externos. El análisis interno se refiere a lo que sucede en el interior del Estado y lo externo atañe a la relación con sus similares y actores fuera de su geografía. Para una decisión política los condicionantes internos pesan en la balanza, de ahí que en la política exterior hay una estrecha conexión entre ambas categorías (Míguez 2020; Lechini y Morasso 2015; Prado 2014).

Por su parte, la política de cooperación internacional busca fortalecer el desarrollo de un país acorde con una estructura institucional, actores y capacidades internas enfocadas a impulsar las relaciones internacionales. Se articula con los objetivos y las áreas programáticas del Estado para la implementación de una política de cooperación internacional. Aunque la política de cooperación obedece a los intereses del Estado, por lo general dura el período de un gobierno, a pesar de que se la planifica y crea para un mediano y largo plazo. Toda política de cooperación está articulada con criterios orientadores como la geopolítica, intereses estratégicos de desarrollo, vinculación de actores internos, fortalecimiento de las agencias de cooperación, objetivos estratégicos basados en las necesidades y las capacidades de desarrollo sostenible como desafíos (Milani y Duarte 2015; Prado 2014).

Ahora bien, la inserción internacional para posicionar la idea del Sur a través de una política exterior es un elemento importante para la definición de las preferencias nacionales de un Estado como Ecuador o Colombia. Su discurso y las formas de comprender su realidad interna, sus necesidades y su visión del mundo desde el Sur son elementos que influyen en su política exterior. Estos Estados buscan mejorar su imagen para tener el apoyo de otros países



para la consecución de objetivos nacionales. El diálogo, el consenso y la colaboración fortalecen relaciones de solidaridad e interdependencia entre los países. Dicha interacción incentiva una cooperación e influencia el comportamiento de los socios. Todos estos incentivos se dan a partir de la convergencia entre agencia y estructura para el fortalecimiento nacional (Ramanzini, Passini y Almeida 2015).

En definitiva, la política exterior en el Sur global, cada vez más, pone énfasis en la cooperación para promover y fortalecer el desarrollo del Estado y sus relaciones internacionales en procura de una activa participación en el ámbito internacional. La política de cooperación Sur-Sur de cada Estado responde a las interacciones entre actores, instituciones, políticas públicas e intereses nacionales.

#### **2.4. Factores que intervienen en la configuración de las políticas de cooperación Sur-Sur**

En este estudio entendemos los factores que intervienen en la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador como los principales aspectos que incidieron en la política pública de oferta de cooperación Sur-Sur de cada país entre 2008 y 2015. Los factores conceptualmente se refieren a las “variables que determinan las características de un sistema internacional y que, a la vez, condicionan el comportamiento de los actores en el sistema internacional” (Velásquez 2018, 162). Los factores políticos internacionales tienen dimensiones o atributos internos que condicionan las relaciones entre los actores internacionales y configuran las estructuras internacionales. Se caracterizan por ser interdependientes, continuos y que evolucionan (Docsity s.f.). Como condicionantes tienen un basamento político y una faceta práctica-técnica (Malacalza 2015 y 2019; Míguez 2020; Robles 1996).

Keohane señala que la cooperación tiene un alto grado político, en donde se dan cambios de conductas promovidas por varios aspectos. El factor político está relacionado con la influencia (Lechini 2006; Lechini y Morasso 2020) o poder blando (Nye 2004), por lo que interviene en la política de cooperación Sur-Sur conjuntamente con los factores prácticos-técnicos, considerados como impulsores del desarrollo.

Al reflexionar sobre la política de un Estado como socio-oferente de cooperación Sur-Sur, Costa-Leite et al. (2015) enfatizan: (i) propulsores internos y externos en el liderazgo presidencial, (ii) movilización interna, (iii) cambios en la economía política global y (iv) priorización de la cooperación Sur-Sur. Por su parte, Malacalza (2015) analiza como fuentes

internas la visión del mundo, el modelo de desarrollo y las dimensiones políticas, económicas y técnicas de la cooperación Sur-Sur. José González (citado en Ayllón 2007) señala que, aunque muchos estudios se centran en elementos geopolíticos para explicar la política de los Estados como socios-oferentes de cooperación, hay que prestar atención a los aspectos relacionados con problemas políticos, técnicos, sociales, ideológicos y la imagen externa. Estos factores que se encuentran en los discursos y acciones de los Estados dan sentido y orientación a la política de los Estados como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur y ayudan a diferenciar lo actuado por uno y otro país. Por ello, hay que preocuparse por seleccionar los más importantes, comprender porque están presentes y en qué forma se encuentran (Clarke 2013).

Ahora bien, la política de un Estado como socio-oferente de cooperación Sur-Sur se encuentra condicionada por factores que vinculan lo doméstico y lo internacional. Autores como Ayllón (2011), Tassara (2013), Lechini (2014), Prado-Lallande (2018), Morasso (2016) y Malacalza (2014, 2020) explican que entre los factores puede estar el interés de construir prácticas alternativas para un diálogo político que conlleve a relaciones bilaterales y de integración regional e interregional. Conviene señalar que el fortalecimiento de las capacidades permite las negociaciones de agendas locales, globales y la coordinación de política.

En el ámbito doméstico los factores sugieren la presencia de actores gubernamentales y no gubernamentales que mediante la interacción de intereses, normas, instrumentos e institucionalidad se conectan e influyen en política pública. Así también se refiere a la institucionalidad, la agenda y el presupuesto asignado (Malacalza 2015) que en coordinación con fuerzas políticas domésticas (Lancaster 2007) abarcan a las ideas, políticas institucionales, intereses, estructura y modelo de desarrollo.

En el ámbito externo, los factores intervienen en la política como socio-oferente por el interés de los Estados de tener mayor proyección e inserción internacional (Lechini 2006; Caetano et.al 2019). Los factores internacionales incluyen: (i) las características del sistema internacional, (ii) la institucionalidad de la cooperación internacional y (iii) las necesidades y demandas de acciones de terceros países (Malacalza 2015). A nivel interno y externo, los Estados buscan impulsar su desarrollo, fortalecer sus capacidades, mejorar su imagen, ejercer liderazgo y posicionarse.

En la revisión de trabajos de autores que han vinculado aspectos relacionados con los factores políticos que se analizarán en esta investigación se encontró a Malacalza (2015, 2019, 2020) y

Brun (2018, 2021) con una mirada política de la cooperación enfatizan los factores domésticos; Lancaster (2007) y Míguez (2020) que estudian la política exterior desde el ámbito doméstico; Lechini (2009, 2014), Lechini y Morasso (2015) con su análisis técnico-político; Bergamaschi (2017) desde la percepción y liderazgo; Ruiz (2018) con factores de identidad e institucionalidad; Tickner (2015) que se enfoca en conocimientos y experiencias; Costa-Leite (2015) con un marco central para interpretar la cooperación Sur-Sur desde las Relaciones Internacionales, teoría social y política exterior; y a García (2015) que trata la inserción internacional.

La cantidad de factores mencionados en la literatura que explican las políticas de socio-oferentes de cooperación Sur-Sur estimula el estudio pormenorizado de cada uno. En particular, esta tesis se enfoca en cuatro factores que tienen un impacto significativo en las políticas de socio-oferentes de países como Colombia y Ecuador, los cuales además pueden explicar las diferencias/similitudes entre ambos casos, junto con un quinto factor transversal: el contexto regional. Las entrevistas realizadas en esta investigación, tanto de Colombia como de Ecuador y la literatura revisada, coinciden en que el contexto regional influyó en los cuatro factores y que no se los puede analizar sin, primero, entender el entorno geopolítico, económico, social y coyuntural en el que se desarrolló la región y los países con sus dinámicas políticas internacionales, en particular, tomando en cuenta la heterogeneidad de sus realidades (Entrevistas Colombia y Ecuador 2019, 2020, 2021 y 2022) y (Ojeda y Muñoz 2019). Caetano et al. (2019) señala como uno de los factores de cambio en América Latina a la inserción internacional.

De este modo, para esta investigación se identificaron los siguientes factores que configuraron la política de los Estados como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur: a) posicionamiento internacional, b) liderazgo político, c) modelo de desarrollo, y d) institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Como factor transversal se consideró el contexto regional.

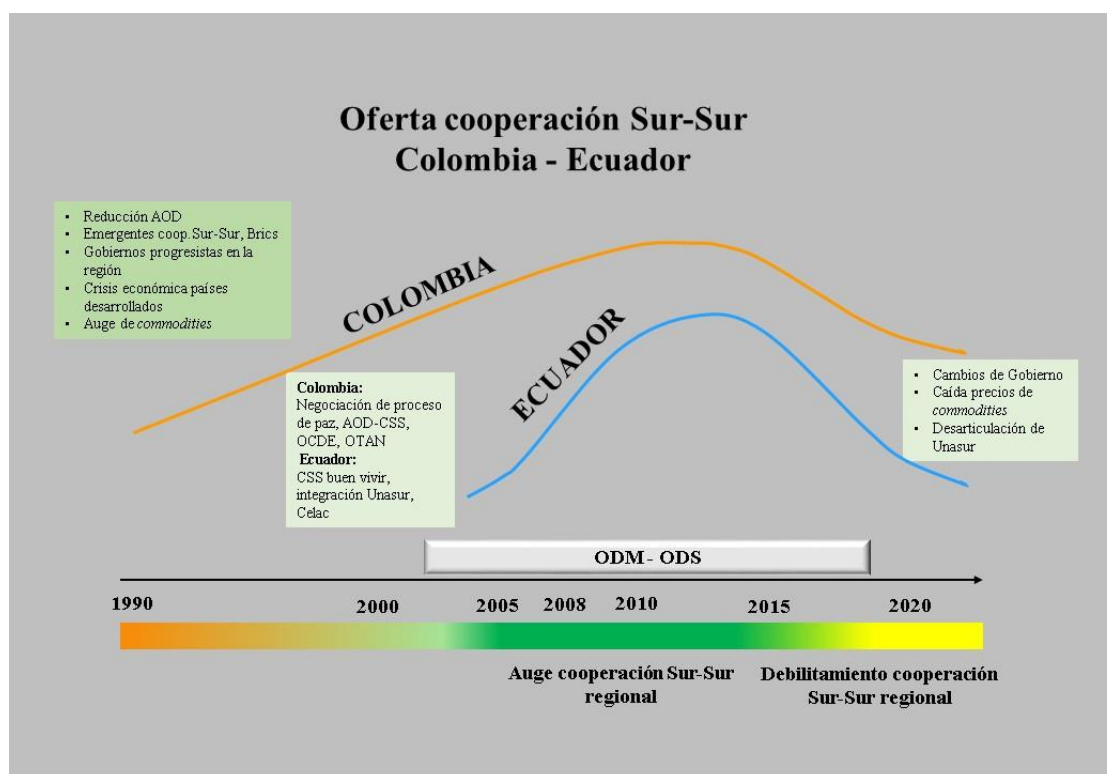
Si bien tienen un basamento político, los factores analizados presentan una faceta “práctica-técnica” (Malacalza 2015; Míguez 2020; Robles 1996), una vez que las decisiones y voluntades se materializan en la gestión de iniciativas concretas en la cooperación Sur-Sur. Su entramado en la ejecución refiere a acciones como el intercambio de experiencias, conocimientos, cultura y recursos materiales para mejorar las capacidades colectivas y del país. Dichos factores se encuentran en áreas consideradas clave para el desarrollo e involucran capacidades materiales y no materiales para generar competencias. Por ello, cuando hablamos de los factores intervinientes en una política de cooperación, aunque su origen tiene acento

político, en su dimensión abarca aspectos técnicos, sean organizacionales, jurídicos o de otro tipo. Ante ello, para este estudio se analizan y explican como factores políticos. Esto se debe a que cada uno tiene como sustento principal un componente político. Así por ejemplo, el modelo de desarrollo y la institucionalidad se amparan en la Constitución Política de un Estado y otros mandatos jurídicos. De igual forma el posicionamiento y el liderazgo se impulsan desde una visión política y estratégica de Estado y de política externa. Se sustentan en el respeto al derecho y el respaldo de la carta magna de la nación que significa un pacto político, donde el contexto regional también incide (Entrevista EE16, octubre 2020). De esta forma se considera que los factores seleccionados están ampliamente incididos desde lo político.

El factor contexto regional, que en el análisis estará presente transversalmente en cada uno de los cuatro factores, se entiende como el conjunto de elementos externos o circunstancias geográficas, económicas, políticas, comerciales, culturales, entre otras, que condicionan y determinan una región (Ojeda y Muñoz 2019). Esos elementos de la esfera regional tienen conexiones con otros elementos domésticos y crean influencias sobre ellos. Son eventos políticos internacionales en los que se conjugan las dimensiones doméstica e internacional que dan sentido al momento de cambio vivido en la región (Caetano, López y Luján 2019). El contexto es imprescindible para comprender que el posicionamiento, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur no son receptores pasivos de las influencias externas ni de las internas, incluso pueden contribuir a modificar algunos elementos del contexto regional (Rodríguez s.f.). Cuando se analiza la cooperación internacional desde el vínculo que se genera entre las relaciones socio-políticas internacionales, los retos que enfrenta Latinoamérica para disminuir la pobreza y la desigualdad y las políticas públicas, se lo hace desde un contexto (cf. Tasara 2013).

En el siguiente gráfico 2.1. se demuestra la presencia del factor contexto regional en la dinámica de la cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015.

**Gráfico 2.1. El contexto regional y la cooperación Sur-Sur en Colombia y Ecuador**



Elaboración con información de la investigación.

Para entender la dinámica de la cooperación Sur-Sur en la región conviene tener en cuenta el amplio debate sobre un sinnúmero de condicionantes que estuvieron latentes en los primeros quince años de este siglo XXI en Latinoamérica. Por un lado, está la florescencia de los países emergentes, graduación de los países de renta media, el compromiso con los ODM/ODS, las nuevas coaliciones y la integración en Latinoamérica, los altos precios por materias primas y el acercamiento económico y comercial de China a la región, por otro lado, acontecimientos globales como la crisis de los países desarrollados y por último, los acontecimientos particulares de cada país de la región, como el diálogo por la paz en Colombia, y en Ecuador el cambio estructural político, económico y social con el nuevo Gobierno (Entrevista EE18, febrero 2022). Justamente ese escenario internacional político, económico, comercial, social y cultural en la región se constituye en el núcleo de lo que se conoce como el contexto regional que ciertamente tuvo incidencia en la cooperación Sur-Sur, más aún, influyó en el accionar de los factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador, concretamente de la oferta de cooperación Sur-Sur (Lo Brutto 2018).

A continuación, se revisarán los cuatro factores con sus categorías para el análisis de este estudio, tratando de conceptualizarlos y discutir su importancia en la configuración de la política de un Estado como socio-oferente de cooperación.

### **2.4.1. Posicionamiento internacional: discusión conceptual**

La cooperación Sur-Sur es una herramienta política (Brun 2021) empleada por los Estados para posicionarse. Se entiende que la estrategia de la inserción internacional es el eje de un conjunto de lineamientos de política exterior de un Estado para vincularse en el sistema internacional (Lorenzini 2011, 41-51). Existe un entrelace de las Relaciones Internacionales y la política doméstica, sostenido por Putnam (1988, 1993) y anteriormente estudiado por (Rosenau 1996), que se refleja en la política exterior de los Estados. Por eso, el interés de posicionarse internacionalmente y las relaciones internacionales que tiene un Estado inciden en las decisiones de cooperar con otros Estados del Sur global.

Entre los objetivos que busca alcanzar un país, por lo menos en la región andina, en cuanto a su posicionamiento internacional están: proyectar una imagen de país democrático y respetuoso con los derechos humanos y la naturaleza; mejorar sus patrones de comercio exterior y transnacionalizar empresas; tener presencia en foros internacionales; atraer inversión; convertirse en un socio confiable para cooperar; mejorar su desarrollo; conseguir retribución favorable de otros países e intervenir como pieza clave en la integración y consolidar la coalición (Lechini 2009, 2014; Morasso 2015; Lo Brutto y González 2014; Ayllón 2015; Nivia y Prieto 2015). Así se busca la alineación de las necesidades e intereses comunes, políticos y técnicos, mediante las relaciones para obtener una mejor posición en las negociaciones, ganar espacios comerciales y económicos o fortalecer las áreas en las cuales el país tiene capacidades o experiencias (Molinari, De-Angelis y Bembi 2016). En ese posicionamiento internacional de un Estado es clave el reconocimiento que otras naciones manifiesten. Junto a este argumento se verá la orientación de cooperación Sur-Sur en la búsqueda de un reconocimiento externo. Por tanto, un Estado puede optar por ser socio-oferente de cooperación Sur-Sur para adquirir este reconocimiento tanto de parte de sus socios como de otros países.

En la proyección internacional inciden variables domésticas que influyen en variables internacionales (Giaccaglia y Morasso 2020). Para que se produzca el posicionamiento de una nación deben existir dos elementos esenciales. Uno es la presencia del país rodeado de fortalezas y capacidades, lo que le dará una reputación. Lo otro consiste en que debe surgir en una sociedad internacional que lo reconozca y le brinde realce. La fuerte presencia se elevará en una postura internacional. Por tanto, para entender cómo se da el posicionamiento en el

concierto internacional es necesario analizar al Estado y su contexto. El Estado es la “llave que orienta la estrategia de inserción internacional a través de sus políticas [...] con el sistema mundial (Míguez y Morgenfeld 2020, 23).

Latinoamérica ha sido testigo de los cambios en su entorno por el poder político, comercial, económico y geoestratégico en las últimas cuatro décadas del siglo pasado. Del bipolarismo por luchas ideológicas y políticas (Prado-Lallande 2020) se pasó al indiscutible poder hegemónico, hasta encontrarnos en un reciente orden mundial en el que China conquista espacios comerciales, económicos y culturales (Tussie 2019; Lo Brutto y González 2015; Montobbio 2017; Lo Brutto y Grivelli 2019).

Con la reconfiguración de poder político en la región, en consonancia de voces neoliberales y progresistas y como antecedente en el período de estudio, se mencionan dos eventos coyunturales: (1) la crisis financiera de 2008 que afectó a países desarrollados y (2) el auge de los *commodities* en Sudamérica. Ambos conllevaron a una vigorización de la cooperación Sur-Sur como agente de cambio y desarrollo (Huitrón 2016). Paralelamente, el regionalismo ha sido un espacio de concertación política y cooperación que puso en marcha estrategias como alternativas para el desarrollo y la integración regional (T. Ojeda 2017, 132). En él la cooperación Sur-Sur tuvo un papel preponderante promocionando la coalición que “encontró en este tipo de cooperación un medio de posicionamiento eficaz y afín a sus intereses” (Lo Brutto y González 2015, 1). En el camino se presenció a China que modificó la esencia de la cooperación hacia el Sur en su afán de conquistar interesantes espacios económicos y comerciales (Lo Brutto 2015, 2019).

Conforme a Brun (2018), en el posicionamiento interviene una serie de elementos como la integración y la participación de actores estatales y no estatales que se entrecruzan con lo ideológico desentonando así con los principios de solidaridad, horizontalidad e igualdad de la cooperación Sur-Sur. Erróneamente, se llega a creer que la cooperación Sur-Sur “es una herramienta al servicio de diferentes ideologías” (Brun 2021, 17, 19). Ello expresa que los intereses pueden encontrarse por encima de los principios.

Esos acontecimientos, aunque no fueron determinantes, sí impulsaron cambios en el desarrollo de los países en la región. También encausaron para que actúen abiertamente con la cooperación Sur-Sur desde sus capacidades e intereses y consigan visibilidad con diferentes propósitos. Así por ejemplo, Colombia participó tanto en bloques de libre comercio, integración regional aduanera y en procesos de integración para la cooperación política-

técnica y el desarrollo. No se desahogó de sus esfuerzos de ampliación de relaciones en la región. En la otra arista, Ecuador profundizó su convicción de apostar por una integración estratégica, posthegemónica y postneoliberal.<sup>19</sup> Quería afianzar su postura en los crecientes bloques que aupaban a una unión más amplia e integradora, con mayores retos regionales, y a consolidar su representación en una voz y postura regional para temas políticos, económicos, sociales, científicos, tecnológicos, ambientales, culturales, comerciales y securitarios. De esta manera, para explicar el posicionamiento internacional de los países se debe estudiar como elementos centrales las estrategias políticas, ideologías y la política exterior en el contexto de una cooperación Sur-Sur política-técnica.

Por otro lado, la comunicación internacional se constituye en un medio elemental para transmitir la política de un Estado como socio-oferente de cooperación Sur-Sur y fomentar su buena imagen a nivel internacional, logrando así granjearse un posicionamiento entre socios en el sistema (Escobar 2016; Echeverri 2012). Ese posicionamiento no solo es consecuencia de componentes internos. También es producto de la construcción paulatina de una imagen en el plano internacional mediante los discursos, acciones y la reputación de los representantes del Estado y tomadores de decisiones en política exterior (Villanueva 2012). Es decir, las acciones y los discursos de los líderes inciden en gran medida en esa imagen conforme a cómo ven el mundo y no solamente de cómo es en realidad (Boulding 1959). En particular, los líderes pueden usar su política de socio-oferente de cooperación Sur-Sur para ejercer poder en uno de sus matices (Lechini y Morasso 2020), el poder blando con el fin de alcanzar una mejor imagen internacional, visibilidad y reputación, así como construir alianzas y coaliciones que le ayuden a tener un mejor posicionamiento a nivel internacional. Para Lechini (2009) en la política de un Estado se manifiestan las alianzas entre Gobiernos y sus intereses.

#### **2.4.2. Liderazgo político: discusión conceptual**

Aquí se debate conceptualmente el liderazgo político-público del Estado. La necesidad de este detenimiento analítico-teórico sirve para entender el liderazgo como forma de participación

---

<sup>19</sup> En este siglo XXI en América Latina y Caribe han surgido nuevas iniciativas de integración, en su composición heterogéneas. Algunas denominaciones asignadas son regionalismo postliberal con un enfoque hacia lo político y en menor medida a la liberalización económica-comercial, y regionalismo posthegemónico en la búsqueda de una mayor autonomía e independencia de la hegemonía del Norte (Ayuso 2015). Es un regionalismo estratégico (Lo Brutto 2018).



política en la región. Se caracteriza el perfil del líder presidencial, su ideología, y la representación gubernamental con la comunicación mediante el discurso y su visión del mundo. Igualmente, se presta atención al presidencialismo como forma de régimen que influencia en la política exterior de Colombia y Ecuador. Para este estudio de política de cooperación Sur-Sur de Estados en desarrollo se destaca que las habilidades y capacidades que presente un líder son clave para el ejercicio del poder, así como la proyección de liderazgo que alcance este tipo de Estado. Como señala Gómez (2015, 532), el liderazgo es central en la articulación entre los actores y los mecanismos institucionales para que la cooperación sea efectiva sin estar expuestas a complejas superposiciones entre instituciones, problema característico en nuestras regiones.

El liderazgo es la capacidad para influir, inspirar, motivar y lograr la consecución de objetivos. En este estudio, desde la condición estatal y alineado con la cooperación Sur-Sur, se considera que el liderazgo político es la capacidad de gestionar inteligentemente el poder blando para influenciar, dirigir, movilizar y orientar a la sociedad en la consecución de sus metas. En el liderazgo político interviene, por una parte, el liderazgo ejercido por el presidente que se observa mediante su perfil y, por otra parte, el liderazgo gubernamental que se observa a través del discurso a nombre del Estado y la visión del mundo que tiene el país. En conjunto, estas dos dimensiones son las que definen el liderazgo político del Estado. A continuación se revisarán varios modos de comprender el liderazgo político y los rasgos que lo definen en relación con esta tesis.

La teoría del liderazgo permite comprender los comportamientos y estilos de los líderes, tomadores de decisión y hacedores de política exterior. El estudio sobre liderazgo político de Williner y Riffo, publicado por Cepal, aclara que se debe enfatizar en un liderazgo público. Este se refiere a todos los liderazgos en la esfera pública, incluidos aquellos que sin ser estatales se instituyen a partir de políticas públicas. Al observarlo como “público”, se entiende que el liderazgo “es de todos y para todos” (Williner y Riffo 2015, 5). En el liderazgo participan las instituciones del Estado, el Gobierno y la sociedad. Un liderazgo de país se alinea con el interés público y no de intereses particulares.

Otras de las clasificaciones son los liderazgos transaccionales y los transformadores, desarrollada por Burns (1978) y luego ampliada por Bass (1985). La primera forma de liderazgo se refiere a una transacción entre los seguidores y el líder. Muchas veces utiliza recursos de poder duro y tiende a utilizar entornos más estables. El segundo liderazgo radica en transformar visionariamente problemas en oportunidades y, por ello, según Bass (1985) los

contextos inciertos y cambiantes son más propicios. El liderazgo transformacional aporta en la construcción de visiones, coaliciones y pactos (Williner y Riffo 2015). El liderazgo público actúa en sinergia con el desarrollo. La falta de desarrollo casi siempre está asociada con incertidumbre (Williner y Riffo 2015).

El liderazgo se convierte en un desafío político en pro de tender puentes entre sociedad y Estado para generar políticas públicas que beneficien a todos. La confluencia del liderazgo político y las capacidades técnicas hacen posible concertar espacios idóneos para la cooperación. Pues cuando se habla de habilidades y competencias para el liderazgo se le atribuye la proyección de visiones y objetivos de mediano plazo, estrategias para lograrlos, una arquitectura organizacional y equipos que brinden sustento. Por ello, el liderazgo de Estado hay que entenderlo como un liderazgo político, transformacional y público.

Como señala De Pree (1993, 182), “El liderazgo es mucho más un arte, una creencia, un estado del corazón, que una serie de cosas por hacer. Las señales visibles de un liderazgo ingenioso se demuestran [...] en su práctica”. Si se habla del liderazgo del país, este debe apuntar a un equilibrio entre Estado y sociedad. Se basa en reconocer sus características, sus propios problemas y necesidades. En un Estado democrático el liderazgo como bien público se manifiesta en el poder central principalmente. Desde este nivel se generan capacidades de gobierno, públicas y no estatales (a partir del diálogo, cooperación, principios y conocimientos), mismas que pueden pasar desapercibidas o ser fuertes, de tal manera de generar un liderazgo público amparado en el Estado y que sea reconocido por sus representados y fuera (Williner y Riffo 2015). Debe convertirse en un liderazgo transformacional que se identifique con el cambio necesario para el país (Bass 1985; Gómez, 2015; PNUD 2009).

Para Nye Jr. un buen liderazgo es capaz de convertirse en un juego de suma positiva pensando en el ejercicio del poder para beneficiar no solo al grupo coideario, sino a todos los nacionales e ir más allá de sus propias fronteras. En temas de relaciones internacionales se puede empoderar a la población para conseguir metas como país. Por tanto, cultivar el liderazgo implica dejar de pensar en ejercitar “poder sobre” (dominación) y buscar el “poder con” (empoderamiento) (Nye-Jr. 2020). Es decir, el liderazgo persigue el bien colectivo y se centra en ganar-ganar. El líder político reconoce la importancia del poder, pero lo usa con prudencia y sensatez. Sabe que para influir tiene que comprender las preocupaciones e intereses de los demás (Del Prado s.f.).

No obstante, en el ámbito político del Estado el liderazgo se apropia como estratégico porque asume riesgos y busca “resultados de suma positiva de conflictos que en apariencia son de suma cero” cuando las partes tienen intereses y valores irreconciliables (Read y Shapiro 2014, 59-60). En un principio lo estratégico estaba anclado a lo militar, por lo que se entiende que este liderazgo surge entre el conflicto, la cooperación y la democracia esperanzadora. La lucha por los derechos impulsada por Nelson Mandela ejemplifica el liderazgo estratégico (Read y Shapiro 2014, 59-60). Más ahora, el liderazgo estratégico se asocia con habilidades inteligentes para ejercer el poder blando que bien se puede aplicar a Latinoamérica donde se encontraron entornos complejos por la composición y los intereses de cada país. Si bien, en los primeros años de este siglo XXI los países de la región transitaron por varios bloques de integración, dichos bloques fueron de carácter intergubernamental sin sesión de soberanía, en donde primaban las agendas e intereses nacionales (J. Sanahuja 2016) se observó el ejercicio de liderazgo estratégico y cooperativo por la orientación sinérgica con visión prospectiva de los líderes que promovían el trabajo en equipo y la comunicación (Sánchez 2008). Ello significa que en esa visión estratégica se dinamizó el pragmatismo político, técnico y prospectivo con la cooperación internacional.

De la revisión teórica se procedió a armar un arquetipo de liderazgo que se adapta a esta investigación para analizar los casos de Colombia y Ecuador. En la tabla 2.2 se resumen los rasgos del liderazgo político que se usarán para identificarlo en los casos de estudio.

**Tabla 2.2. Tipología del liderazgo político**

<b>Estilo</b>	<b>Rasgo dominante del liderazgo</b>
Público: “de todos y para todos”	Participan instituciones del Estado, Gobierno y la sociedad nacional e internacional
Transaccional y transformador	Transacción entre sociedad y líder. En entornos estables (sin crisis)
	Transforma los problemas y se da en entornos inciertos y cambiantes
Empoderado “poder (blando) con” – “nosotros”	Busca el bien colectivo: se centra en ganar-ganar
Estratégico	Político, pragmático, cooperativo, ideológico y orientación sinérgica

*Fuente:* Elaborado con base en estudio de Cepal por Williner y Riffo (2015); Burns (1978); Bass (1985); Nye-Jr. (2020); De Pree (1993); Boulding (1959); Rojas (2019); The Conversation (2021); Sánchez (2008).

El liderazgo tiene importancia para los regímenes, la sociedad e instituciones internacionales (L. Gómez 2015). Hay que prestar atención a las interacciones entre líderes que se involucran en la creación de instituciones (Young 2009). En Latinoamérica parecía que entre finales del siglo XX y principios de XXI iba a surgir un liderazgo central en representación de la región. Sin embargo, no lo hubo. Los países con mayores capacidades y grandes intereses como Brasil y México fueron los que demostraron mayor dinamismo regional. La heterogeneidad de Estados e intereses en la región aceleró manifestaciones individuales y alianzas entre países para construir una capacidad de acción política (F. Rojas 2019) por lo que no hubo un único modelo de liderazgo sino una especie de “eje de integración regional” (Garretón 2006, 102). Lo mismo sucedió con la cooperación en la región. Ruiz (2018) sostiene que pese a que todos los países entienden los principios de la cooperación Sur-Sur, cada uno los ajustó a sus necesidades y por tanto se hace difícil identificar un único liderazgo en su ejecución.

Este mismo dimensionamiento también amplía el alcance del liderazgo individual concibiéndolo como un proceso en el que se toma en cuenta el perfil del líder y el de los seguidores y el contexto cultural, social e institucional (Adamuz 2014; Masciulli et al. 2009; Lyne de Ver 2009 mencionados en Williner y Riffo 2015, 27). La reflexión política conduce a hablar no solo de la relación entre liderazgo y desarrollo, sino también del vínculo entre liderazgo y poder. Interesa entender el rol del liderazgo de país como un “proceso o dinámicas interactivas” como resultado de recursos adaptativos. Mientras tanto, un líder o lideresa se refiere al individuo que influencia esta dinámica (Williner y Riffo 2015, 27).

El liderazgo genera una reputación (Axelrod 1984). Ese prestigio permite a los líderes de los Estados granjearse la aceptación o rechazo de sus dirigidos y colegas. De igual forma, la apropiación de esa aceptación y el reconocimiento crea la imagen deseada, con la que los líderes pueden alcanzar, además del prestigio, una buena credibilidad (Boulding 1959, 120). El líder tiene “la capacidad para ayudar a la gente a formular y alcanzar sus metas” por ello se centra en los aspectos morales de la decisión política del líder mediante la toma de decisiones en la política exterior. La fuerza que puede ejercer en los grupos se manifiesta al convertir el “yo” y “ustedes” en “nosotros”. Desde el centro se trata de crear unidad y no división (Nye-Jr. 2020, 1). Entonces es necesario conocer estilo, tipo de pensamiento para la toma de decisiones, percepción, relaciones, empatía, comunicación, empleo del lenguaje, formación,

entre otros, que ayudan a concebir el perfil ideológico de los líderes (Rojas 2019; The Conversation 2021).

El discurso es el mayor recurso disuasivo de los líderes. Es una herramienta que acompaña al líder y que le permite moldear su retórica. Revela consciente e inconscientemente una ideología, motivaciones, sentimientos y pensamientos. En su estructura y contenido se pueden distinguir características tanto de quien lo diserta como del público que lo recibe. Se reconocen las intenciones, la intensidad, el grado de familiaridad con que se comunica, el estilo de comunicación, intelecto y conocimiento de quien lo pronuncia, el tipo de lenguaje, los propósitos que conlleva su mensaje, la auto representación, el tono empleado, el léxico, así como el público al que va dirigido y el resultado o actuación que se espera como respuesta. La representación de un país siempre queda respaldada en los discursos, informes y otros documentos oficiales (Daboin et al. 2010; Del Prado s.f.; De Pree 1993). Por tanto, el discurso es central en la persuasión, por la fuerza de su contenido y la imagen que se crea de quien y a nombre de quien lo presenta. Todo discurso político oficial tiene un trasfondo intencional y representa la posición del país.

Para el liderazgo la comunicación se vuelve imprescindible para influir (Nye Jr. 2020; De Pree 1993). El liderazgo depende, en buena medida, de una comunicación abierta y la capacidad de comunicarse mediante un diálogo permanente con sus representados y un afanado discurso con estilo propio que de mayor visibilidad al líder (Daboin et al. 2010; Del Prado s.f.). Acorde a la reflexión de Max Weber (1968, 1976) la buena imagen del país y el carisma de su líder político son percibidos por la opinión pública.

Por otra parte, la visión del mundo es importante en el liderazgo. Se refiere a la perspectiva que tiene un Estado, Gobierno, líder o un actor internacional de cara al contexto externo. Tomassini señala que esa mirada se puede dar desde la estructura, actores o jerarquía en el sistema internacional hasta la evolución o tendencias del sistema. Es así que cada país puede tener su propia acepción desde el ángulo que le interese observar, sean fines domésticos o de proyección externa (Tomassini 1988). A su vez se puede interpretar como un “imaginario de política exterior”, es decir un “entramado de significados y de relaciones sociales a partir del cual los voceros del Estado construyen representaciones del mundo [...] emerge de posiciones intersubjetivas específicas e interpretaciones existentes acerca de la política mundial” (Bernal y Tickner 2017, 5). Entonces, la visión del mundo se refiere a los paradigmas que tiene el Estado como referencias para la acción exterior (Jervis 1977). A ello, agrega De Pree que la

visión es la base del liderazgo dando lugar a que se cuente con una estrategia significativa y esperanzadora y, por tanto, acogida por los seguidores del líder (De Pree 1993).

Como la cooperación internacional es parte de la política exterior de un Estado, el líder se puede apalancar en esta para lograr sus propósitos a nivel internacional. El discurso y las acciones del líder de un Estado son moldeados por su visión del mundo y su propio modelo de desarrollo (Malacalza 2015). Por ello, esa visión que los líderes de los Estados puedan tener del entorno mundial es clave en el factor liderazgo político-público. Para Weber (1968, 1976), la visión del mundo encierra un conjunto de valores, pero el peso de cada uno de ellos y su influencia es variable. Las visiones del mundo son distintas de un país a otro porque hay multiplicidad de ideas y valores. Sirven como catalizadores para fortalecer o debilitar ideales de las visiones del mundo (Kalberg 2011).

Además, para Velásquez (2004), la ideología de los Estados, representados por sus líderes y Gobiernos de turno, es importante en las relaciones internacionales porque moldea su visión del mundo. Así puede haber Gobiernos capitalistas, socialistas o de otro tipo cuyas ideologías se reflejan en la política exterior del Estado y por ende en su política de socio-oferente de cooperación Sur-Sur (Velásquez y León 2016). Otra cuestión aún más importante es la relación entre la reputación que se desprende del liderazgo y su rol en el posicionamiento internacional de los Estados. Todos los países de alguna forma buscan mejorar sus relaciones internacionales, desde diferentes visiones, en las que se consideran sus intereses. En este proceso, la visión del mundo que un país asuma depende de sus propósitos de poder que se canalizan a través de sus relaciones internacionales (Tomassini 1988; Bernal y Tickner 2017; Weber 1968, 1976).

Finalmente, en sintonía con el análisis del liderazgo político el tema del presidencialismo se refleja en la política exterior. El presidencialismo se caracteriza por la toma de decisiones desde el ejecutivo con el uso de una diplomacia presidencial, sobrepasando trabas burocráticas y anteponiendo los intereses del presidente. El mayor poder que asume el mandatario se puede dar de acuerdo a la constitución y normativas o el reparto del poder entre las funciones del Estado (Niño, Niño y Paez 2016; Franco y Lanzaro 2006). Por ello, toma importancia el proceso político del régimen presidencialista en la región y, en particular, interesa observar el vínculo entre presidencialismo y liderazgo ejercido por cada país (De Araújo y Rivas 2020). Además, el presidencialismo y ciertos liderazgos aportan en el entendimiento de las iniciativas regionales, la institucionalización y los mecanismos en la toma de decisiones, así como de su permanencia y resiliencia fuera de lo ideológico (J.

Sanahuja 2016). El liderazgo también significa apropiarse de un tema y llevarlo al plano internacional para liderarlo, como es el caso de la cooperación Sur-Sur en espacios internacionales.

### **2.4.3. Modelo de desarrollo: discusión conceptual**

El desarrollo es una temática central para los países latinoamericanos, en tanto su lugar periférico en el sistema internacional cobra la atención en las estructuras de los Estados en búsqueda del ansiado cambio. En esta sección se debatirá conceptualmente el modelo de desarrollo desde el Sur para examinar posteriormente los programas o estrategias de desarrollo y el vínculo con la política de oferta de cooperación Sur-Sur.

La idea de desarrollo para Latinoamérica ha sido y es muy significativa. Trasciende las fronteras de lo económico a la política exterior y aún a la estrategia de posicionamiento internacional que explica el comportamiento externo del Estado. En tanto, el modelo de desarrollo articula la política y la economía con el Estado, el mercado y la sociedad, así como con lo público y privado. Lo que se busca es transformar la estructura productiva, social y la inserción internacional del país. Al modelo le concierne un modo de producción, la distribución de la riqueza y cómo se inserta en el sistema internacional. La definición que hace Ferrer, acogida por Actis et al. (2016), establece al modelo de desarrollo como una construcción social en la que participan actores con sus roles.

El concepto de desarrollo ha ido variando a través del tiempo y en cada período histórico sus contenidos fueron diversos en función de la teoría predominante (Hidalgo 2011; González 2013). Abarca procesos de transformación social, engloba historia y transmite significados de promesa de mejoras (Gray y Gills 2016). De este modo, encontramos que para el liberalismo económico Adam Smith reflexionó sobre la riqueza, el mercado y el rol del Estado. Su explicación radicó en que la riqueza era creada por la labor humana sobre el producto nacional bruto. Mientras que la mano invisible del mercado inducía al consumo y producción para generar riqueza y con ello el bien común. En cambio, el Estado no interferiría en el mercado, y solo estaría a cargo de la defensa externa, seguridad interna y la justicia. Para Payne y Phillips (2010) mencionado por Palacios (2017) esta definición es la base del neoliberalismo que aparece por los años 70 del siglo XX que propende a la liberación del mercado en un mundo globalizante.

Para el neoliberalismo<sup>20</sup> la “planificación e intervención gubernamental [...] interfieren en la libertad económica (Vergara 2000, 107). Los debates en torno al desarrollo de un Estado, cuya esencia sea capitalista o socialista y sus diferentes formas de manifestación, han dado la pauta para estudiar las mejores vías para encontrar equilibrio económico y social, en estas últimas décadas. Como señalan Actis et al. (2016) las estrategias de desarrollo dependen del grado de intervención pública y la importancia al proceso de transformación productiva. Como respuesta por encontrar soluciones a la desigualdad se habla de un “neo capitalismo” o un “capitalismo social”. En tanto el neoliberalismo y el progresismo son el resultado de entornos cambiantes por la globalización, ciencia y tecnología, cambio climático, pobreza, desigualdad, entre otros, y por qué no decirlo de las necesidades por encontrar una explicación al subdesarrollo en Latinoamérica (Casanova y Zuaznabar 2017). El paradigma ortodoxo monetarista “neoliberal” y el paradigma heterodoxo “estructuralista-desarrollista, neo-estructuralista y neodesarrollista” estuvieron presentes en la región en el período de estudio de esta investigación (Actis et al. 2016, 18-19). Ante ello, la mayoría de los países de la región han optado por un desarrollo con la lógica del capitalismo, la globalización o la intervención estatista sin menoscabar la impronta nacional.

Cada país implícita o explícitamente se basa en un modelo de desarrollo que promueve sus objetivos en la materia. Con base al mismo, plantea sus lineamientos de política nacional de desarrollo. La política exterior va acorde a ese modelo para ayudar al Estado a alcanzar sus objetivos mediante acciones en el ámbito internacional. Para Pereyra (2017), el nivel de intervención pública depende del modelo de desarrollo. Así, por ejemplo, desde la visión neoliberal, la intervención del Estado es la de brindar estabilidad macroeconómica para fortalecer la actuación del mercado, mientras que, para la visión desarrollista, el Estado asume su rol protagónico en la dirección de la economía, la sociedad y la redistribución del ingreso (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 18). El modelo de desarrollo implica complementariedades y sinergias con política exterior, inserción internacional (Busso 2016), liderazgo e institucionalidad y que finalmente inciden en la política de un Estado como socio-oferente de cooperación Sur-Sur, motivo de este análisis.

El contexto en el que se desenvuelve un gobierno tiene impacto en su modelo de desarrollo (Velásquez y León 2016). De esta manera, los resultados pueden ser diferentes aún entre dos

---

<sup>20</sup> El neoliberalismo tiene como concepción central la libertad, el mercado, la democracia y mínimo rol del Estado (Vergara 2000, 107).



Estados que tienen un mismo modelo de desarrollo. El contraste se debe a las acciones domésticas e internacionales distintas de cada uno. Como sostiene De Araújo y Rivas (2020) el contexto internacional, la gestión económica, los cambios políticos-administrativos e intereses nacionales influyen en los estilos del Gobierno, condicionantes que tiempo atrás no fueron importantes para el estudio del poder en América Latina. Esta reflexión conecta con el análisis de los dos casos de estudio que presentan diferencias al concebir el modelo de desarrollo de acuerdo a sus intereses. Aunque la esencia que los promueve sea el bienestar de la población y el desarrollo, los enfoques son distintos.

Dicho esto, el peso que se asigne al mercado y al bienestar social es central para entender la composición del modelo de desarrollo. Sea un desarrollo ortodoxo en el que la intervención del Estado es mínima o específica, o el desarrollo heterodoxo en el que el Estado asume un rol clave en la conducción del desarrollo, hay que poner atención a la dimensión social. El impulso de políticas sociales, el crecimiento interno y la redistribución de los ingresos son clave en el modelo heterodoxo y supone que el despliegue de políticas sociales es parte del plan de desarrollo. La integración y el desarrollo sostenible son esenciales en la construcción de planes. Sin embargo, algunas economías que son ortodoxas aplican y aprovechan la dimensión social para mejorar las condiciones internas. Les interesa contar con indicadores sociales porque pueden cumplir con objetivos, metas y retribuir en atraer inversión, captar cooperación internacional, mejorar imagen internacional, escalar posiciones regionales, entre otras oportunidades (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016).

En la configuración del modelo de desarrollo también intervienen las formas de entender y mirar el mundo y lo que se desea a nivel local. Para Jervis (1976), el modelo de desarrollo se fundamenta en las percepciones de los actores del Estado y el mercado sobre la articulación de la política y economía. Dicho modelo se manifiesta a través de los discursos, ideas sociales y visiones de las élites (Malacalza 2015). Míguez (2020) advierte que no es lo mismo un modelo económico que una estrategia de desarrollo. El modelo económico no necesariamente implica una estrategia para el desarrollo. Incluso en su definición se toman en cuenta otras condiciones estructurales históricas y de sus políticas adoptadas. Sin embargo, al ser parte del desarrollo, se tornan como un antecedente valioso y aplicable. Los intereses nacionales se constituyen en la brújula orientadora para el desarrollo del país. Se consideran aspectos como integridad territorial, independencia política, instituciones, sistema internacional, actores diversos, capacidades económicas y políticas, entre otros (Ripoll y Ghotme 2015).

En la idea del modelo de desarrollo intervienen las circunstancias históricas, sus condiciones y la sociedad con sus ideologías e intereses para responder a una situación deseada. Para Malacalza el modelo de desarrollo refleja las visiones del Estado (2014). Por ello debemos partir por entender ¿qué es el desarrollo para un país? ya que representa la base para sus programas de gobierno en la planificación de acuerdo a sus convicciones y necesidades. El desarrollo se relaciona con el crecimiento económico y el bienestar y se lo entiende como un proceso que conduce a mejores condiciones de vida de su población. Según Kuznets (1971) mencionado por (Bertoni 2011) existen directrices de desarrollo con la provisión de la diversificación de bienes, inversión en ciencia y tecnología para conseguir productividad, institucionalidad y conocimiento.

Como antecedente recordaremos que desde las últimas dos décadas del siglo XX en América Latina ha proliferado el modelo económico que acogió las recetas neoliberales y vino a posarse en nuestras economías como una vía para enfrentar el subdesarrollo. No obstante, en el pasado reciente varios países en la región transitaron por un nuevo modelo de desarrollo económico y social “progresista y sostenible la relación entre crecimiento económico, progreso social y democracia” (Draibe y Riesco 2006, 7-10) sin apartarse en su totalidad de las bases capitalistas ya arraigadas y reconociendo la interdependencia en un mundo globalizado.

Sin embargo, dada una serie de coyunturas políticas geoestratégicas, más allá de las intenciones liberales, se buscaban otras formas de intervenir desde el Estado. Para planear el desarrollo se “requiere repensar el rol del Estado en el siglo XXI” (F. Rojas 2011, 12). Desde los países del Sur, el aparato público debe tener la capacidad de planificar, diseñar e implementar políticas en educación, salud, ciencia, tecnología e innovación, seguridad, infraestructura, administración pública, crecimiento económico y sostenible, empleo, medio ambiente. Se requiere construir un vínculo entre lo público y privado para lograr un desarrollo integral y sostenible.

En consecuencia, el modelo de desarrollo con sus planes y las políticas públicas son la base esencial para la estructura del Estado y la gestión del Gobierno. El Estado asume las herramientas de gestión gubernamental, administrativa, financiera, jurídica, talento humano e institucional para impulsar un desarrollo acorde a sus capacidades y para crear crecimiento y progreso. Además de proyectar, le permite evaluar su gestión y revisar si cumplió con las metas propuestas. El modelo que se asuma le da el grado de importancia a su planificación en su estructura central. De allí que en unos períodos la planificación central se puede volver lo

medular y en otros restarle importancia dejando que el mercado y su entorno participe con mayor autonomía. En tanto la planificación vertida en los planes nacionales de desarrollo equivale a la brújula que los ampara en la gestión pública. Alinea los planes del Gobierno nacional y de los Gobiernos subnacionales y locales (Ripoll y Ghotme 2015).

Para cumplir con los ODM/ODS, en el marco de la gobernabilidad, los planes de desarrollo estaban llamados a fortalecer programas y proyectos institucionales públicos para avanzar en las metas internas que también sirvieron para subir en indicadores de gestión. De igual manera estos planes debieron inspirar el fortalecimiento del sector privado en pro de la implementación de un modelo de desarrollo para una sinergia a favor del país. Es por ello que una herramienta eficaz que se utilizó para llevar adelante los proyectos territoriales y sectoriales fue la cooperación Sur-Sur (Marcuzzi 2013; Sanahuja 2016).

En la conexión entre los planes de desarrollo y la cooperación Sur-Sur se destaca la concepción neo estructuralista moderna por concebir al desarrollo desde una óptica amplia que inmiscuye la productividad, inclusión social, seguridad, sostenibilidad ambiental, Agenda 2030 y más. Pero, se debió tomar en consideración la articulación de políticas públicas para que la cooperación Sur-Sur trascendiera a cambios de Gobiernos, crisis económicas y contextos neoliberales o progresistas, dejando de lado la coyuntura y centrándose en una visión estratégica (Malacalza 2020).

#### **2.4.4. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur: discusión conceptual**

La institucionalidad de la cooperación es la arquitectura que vincula las políticas, prácticas, sistemas y normas que guían la política de la cooperación de un Estado. Se refiere a lo público. Krasner al referirse a la capacidad institucional señala que las instituciones estatales deben proponer y hacer cumplir las reglas. Su eficacia depende de la legitimidad que garantice un Estado de derecho para el bien colectivo (Krasner 2010). Este proceso de gobernabilidad que otorga empoderamiento a las instituciones proporciona el accionar de los actores y el mejoramiento de sus capacidades. Sobre esta cuestión, Viola (2014) menciona que es necesario observar los procesos políticos nacionales e internacionales que enmarcan la institucionalización de la cooperación Sur-Sur para comprender la orientación de la política de cooperación Sur-Sur.

Se entiende por política pública la necesidad desde el Estado de establecer lineamientos y objetivos claros sobre un tema que incumbe e involucra a la población (Entrevista EEA16,

octubre 2020). Es decir que mediante la acción del Estado se orienta y permite la articulación entre el Estado y la sociedad. Para ello, el Estado debe contar con cuatro condiciones básicas de orden político, económico, legal y técnico. Cada uno de estos cuatro elementos cumple un rol decisivo en el diseño, implementación y seguimiento de la política pública, sobre todo en la efectividad, continuidad y sostenimiento de la política para que se apropie de un espacio y como tal sea apoyada desde el Estado. La condición política se refiere a la decisión del Estado de apoyar y convertir este tema latente en una política pública porque sus condiciones y requerimientos así lo desean y se adecúa al contexto. La condición económica se relaciona con el presupuesto para llevar adelante el proceso de implementación política pública. La condición jurídica apoya normativamente dotando un marco legal que sustente su aplicación y así elevar su importancia, si es necesario mediante ley. Por último, la condición técnica se refiere a los estudios, factibilidad, viabilidad, administración y metodología del proceso, desde el diseño hasta su seguimiento y evaluación, posibilitando hacer ajustes.

El comportamiento de la institucionalidad de cooperación en un país depende en gran medida del grado de interés que se asigne a la cooperación internacional. De ahí la importancia de la “capacidad institucional, tanto para formular una política pública, como para implementarla” (Rojas 2019, 2). Una política pública observa la representación social y política de los problemas (Roth 2007). La problematización es una construcción de luchas de los actores liberada de sus problemas. Empieza con un malestar en la vida de los individuos o grupos sociales y su recurrencia se deriva en un problema social. Se hace público y muchas veces transcurre al ámbito de la academia u opinión pública en la que los medios de comunicación se vuelven protagónicos. De ahí es que el conocimiento se une a la toma de decisiones para configurar la política pública (Laswell 1994). La posible solución viene de las autoridades cuando se enfocan en el interés de los afectados. Cuando este problema es reconocido e intervenido política y públicamente se crean instrumentos jurídicos u otros insumos. Ese tratamiento público es lo que se reconoce como “institucionalización” cuando se legitima con un accionar al problema y a sus actores (Roth 2007). “Una política surge cuando un problema es percibido por varias personas y se convierte en un problema social” (Entrevista EEA16, octubre 2020). En ese momento se puede pensar en elevar a una intervención política y pública. Conforme Lahera (2006) corresponde entonces decir que la política pública brinda soluciones específicas para tratar asuntos públicos.

En toda política pública hay un proceso de toma de decisiones. Los Gobiernos, basados en una comprensión y profundización del tema, toman decisiones para resolver problemas. Por

tanto, el conocimiento está atado a la toma de decisiones y es ahí donde se configura la política pública (Laswell 1994; Franco y Lanzaro 2006). Es así que existe una estrecha relación entre la toma de decisiones y la política. Toda política suele ser dirigida a una población meta. Las decisiones dependen del número de personas afectadas, de los recursos que se comprometen, el tiempo, la prioridad del tema y los valores que se encuentran inmersos en las decisiones, que mediante las acciones conllevan a la política pública (Simon 1975).

No necesariamente los más graves problemas son los que finalmente inciden, pero son los que inician el proceso, por lo que los problemas y las soluciones entran en una competencia. Es decir, un problema que no aparece aislado y presenta muchos nexos puede ser importante en un momento pero puede dejar de interesar después, incluso antes de darle solución (Roth 2007). Esta inclusión del problema en la agenda pública genera controversias por las formas de concebirlo, ya sea por ideología, disposición de autoridades de Gobierno o por los distintos intereses de grupos colectivos, como por ejemplo en la cooperación los donantes, beneficiarios, operadores de cooperación, agentes diplomáticos, entre otros. Esto nos indica que una agenda nunca es fija y puede estar sujeta a cambios. Convergen asuntos de orden técnico, ideológico y político.

Las agendas de cooperación se basan en la institucionalidad. Contemplan los principales elementos de las políticas respectivas de los Gobiernos como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur. Estas agendas se constituyen en instrumentos de ejecución de dichas políticas. Están guiadas por las acciones que se derivan de programas y proyectos nacionales e internacionales en espacios sociales, económicos, culturales, políticos y otros campos. Son las cartas de presentación nacional e internacional y proyectan una imagen coherente a su modelo de desarrollo. Estos elementos luego se ven reflejados en la política exterior del país, en especial en su política de oferente de cooperación. Acorde a la dimensión política “los procesos de fortalecimiento institucional de los gestores de cooperación Sur-Sur han sido parte de la agenda” (Brun 2021, 9).

La política de cooperación y sus lineamientos se pueden encontrar implícita o explícita en los diferentes instrumentos oficiales como una agenda, estrategia, política y hoja de ruta. Muchas veces una política de cooperación se encuentra vertida en las agendas. O a su vez estas agendas aparecen a partir de los lineamientos de política que existen. Cada país ha adaptado estos lineamientos de acuerdo a sus necesidades y nivel de importancia que se le asigne actuando en el marco de los acuerdos internacionales de cooperación. Ante esto, es sustancial

recordar que la política seguida por cada país puede encontrarse como una política pública u oficial o solo estar instituida como actuaciones comunes o consuetudinarias en torno al tema (Brun 2021; Roth 2007).

Cuando se habla de institucionalidad de cooperación hay que diferenciar entre la agenda coyuntural e institucional. La agenda institucional “correspondería a los temas que regresan periódicamente, de manera previsible, en la agenda pública”, como lo es el diseño y aprobación del presupuesto general del Estado (Roth 2007, 37-38). La agenda coyuntural se refiere a temas que surgen en circunstancias y momentos específicos que son nuevos para las autoridades públicas, como por ejemplo el proceso de paz de Colombia que alteró su agenda política (Roth 2007).

En el análisis de la institucionalidad se requiere revisar distintos aspectos del Estado. En particular la Constitución y las leyes que se derivan son parte constitutiva de la estructura institucional. Los planes de desarrollo sostienen la edificación y permiten consolidar las políticas públicas, en este caso para la cooperación. Viola propone estudiar la institucionalidad enfocándose en las condiciones internas y externas, el diseño institucional, la estructura, el marco conceptual y normativo, y la estrategia política (Viola 2014, 7). Esta propuesta es útil para analizar cómo la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia y Ecuador incidió en las políticas de ambos países como socios-oferentes en el período de estudio. Ese tejido institucional se conecta con las políticas de la cooperación Sur-Sur y ayuda a entender el comportamiento del Estado.

Por último, es importante señalar que existen varias instituciones internacionales que realizan cooperación Sur-Sur, constituyéndose en referentes institucionales impulsores de políticas colectivas no vinculantes en las estrategias nacionales. Algunos de ellos son: Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Celac; Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la Segib; Comité de Cooperación Sur-Sur de la Cepal y la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. Malacalza (2020) señala que estos organismos se desenvuelven en un entorno globalizado, que traspasa las ideologías de izquierda o derecha, aunque cada uno se maneja individualmente sin llegar a generar una única gobernanza global de la cooperación Sur-Sur y sus marcos institucionales.

## 2.5. Conclusiones

El marco teórico presentado brinda el encuadre para contestar la pregunta central de investigación de esta tesis ¿Qué factores incidieron en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015 y cómo cada uno configuró dichas políticas? En la primera sección, en el contexto de las Relaciones Internacionales, se examinó conceptual e históricamente la cooperación internacional como preámbulo para estudiar la cooperación internacional para el desarrollo, con base en la cual se explicó la AOD y se distinguió la cooperación Sur-Sur, enfatizando su origen, trascendencia y su práctica en Latinoamérica. Luego se revisaron las terminologías, las modalidades, los instrumentos, los actores y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur, justificándose el uso del término “socio-oferente”. Asimismo, se planteó la definición de la cooperación Sur-Sur que se usará en esta tesis para conceptualizar el fenómeno.

En la segunda sección se revisaron las diferentes perspectivas teóricas que podrían contribuir al estudio. Se argumentó que la teoría liberal de Moravcsik y el neoliberalismo institucional brindan una perspectiva más integral al análisis de los factores que explican las políticas de los dos Estados como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur. El constructivismo sirvió como teoría complementaria para examinar los perfiles de líderes y discursos en materia de cooperación. Luego se presentó el análisis de política exterior y se discutió la influencia de variables que intervienen en la misma. También se explicó cómo dicha política exterior se manifiesta a través de la política de un Estado como socio-oferente de cooperación Sur-Sur.

En la tercera sección se discutieron conceptualmente los factores que explican la política de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur: (1) el posicionamiento internacional, (2) el liderazgo político, (3) el modelo de desarrollo y (4) la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. También se conceptualizó lo que se entiende por factor “contexto regional” y se explicó cómo incide en la política desarrollada por los Estados como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur.

A continuación se examinarán los factores que explican la política de Ecuador y Colombia como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008 y 2015 a la luz del presente marco teórico para responder las preguntas subsidiarias planteadas.

**II PARTE Casos de estudio: Colombia y Ecuador. Factores que configuraron sus políticas como oferentes de cooperación Sur-Sur**



### **Capítulo 3. Posicionamiento internacional**

En este capítulo se analiza el posicionamiento internacional de Colombia y Ecuador. Empieza con un repaso de los acontecimientos que incidieron en el posicionamiento. Luego se revisan aspectos esenciales en el entendimiento de la proyección internacional, como la imagen y la reputación del país mediante la política exterior, las relaciones de ambos países en la región, la presencia en espacios internacionales y el fortalecimiento de las capacidades del país y la oferta de cooperación Sur-Sur. Termina con una muestra a partir de los informes de Segib que resume la transferencia de proyectos y acciones que realizaron ambos países. Todo ello en el marco de unas relaciones internacionales y cambios en el sistema en los que la política exterior y los asuntos domésticos justificaron la presencia internacional de Colombia y Ecuador en el período de estudio.

#### **3.1. Acontecimientos presentes en el posicionamiento**

En el análisis del establecimiento de los encuentros y articulaciones de los socios cooperantes, la inserción de Colombia y Ecuador en contextos internacionales va más allá de vínculos comerciales y económicos como producto de la globalización. La cooperación se ha dado en temas políticos-estratégicos y técnicos como medio ambiente, biodiversidad, ciencia y tecnología, energía, información, entre otros (J. Sanahuja 2016). En el período de estudio, ambos países tuvieron aspiraciones internacionales de integración y deseos de lograr espacios en organismos internacionales. Para ello fue esencial ganar una buena reputación, que en parte pudo ser apoyada por las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur, surgida desde sus propios modelos de desarrollo y liderazgos.

La gobernanza regional edificada a partir de la voluntad de Colombia y otros países de la región para el fortalecimiento y la participación en la Alianza del Pacífico (Caetano, López y Luján 2019) y de Ecuador en la consolidación de Unasur y Celac dan cuentas de las “divergencias ideológicas y de intereses, entre otras preferencias políticas y diferencias notables en el diseño de las estrategias de política exterior y doméstica” (J. Sanahuja 2016, 32) que encajan en el período de estudio. La integración y la inserción internacional fueron “bases decisivas para sustentar el cambio social con una forma de crecimiento económico más autónoma, menos dependiente [...] mayor articulación entre complementación productiva, comercio justo y desarrollo con equidad” (Caetano, López y Luján 2019, 78). Mientras la una muestra de gobernanza regional se centró en propósitos económicos y comerciales, la otra se

centró en unión y cooperación política. Como corolario de la gobernanza regional, la izquierda que particularmente promovió Unasur y Celac comenzó a desvanecerse a partir de 2015. En tanto, el descenso del “populismo latinoamericano”<sup>21</sup> cedió fuerza para el retorno del neoliberalismo con la Alianza del Pacífico (J. Sanahuja 2016). En Manrique (2021) Grant (2021) defiende la tesis que dice que América Latina es un laboratorio político definiéndola como “paraíso populista” o marea rosa en estos primeros años del siglo XXI.

En este contexto se hace necesaria una revisión de cara a la más reciente realidad de Colombia. Sus estrategias políticas e intereses económicos brindaron elementos suficientes para la explicación de cómo Colombia se fue posicionando internacionalmente. Parte esencial de la examinación lo constituye la política exterior de Colombia en el período 2008-2015 y el despliegue de estrategias. Paso seguido se explica la postura de Colombia en el ámbito internacional con énfasis en lo regional. Para ello, se hace una revisión de sus expectativas internacionales y alcances en diferentes facetas de su realidad.

Por otro lado, la discusión del posicionamiento regional de Ecuador permite involucrarse en un análisis al amparo de las principales circunstancias que sucedieron en el período 2008-2015. Se revisan las motivaciones e ideología que enrumbaron al país y la búsqueda de espacios para impulsar una nueva forma de desarrollo en la región. Desde luego, las acciones de política exterior son motivo de análisis para circunscribirse en las diversas actuaciones y así comprender la incidencia de la cooperación Sur-Sur. Sin duda, la visión política y el acercamiento a un idealismo progresista que marcó el período de estudio son elementos para la examinación. De igual forma se analiza la postura y los alcances de Ecuador en la integración subregional y regional promovidos utilizando como instrumento de inserción la oferta de cooperación Sur-Sur.

El posicionamiento internacional que configuró la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador se explica con lo actuado desde diferentes plataformas para buscar tener incidencia en temas diversos. Un país mirando hacia el Norte y el otro país mirando hacia la región. A continuación se examina el posicionamiento internacional de Colombia y Ecuador, respectivamente, con tres subfactores: política exterior, postura en el concierto internacional, y capacidades de país y oferta de cooperación Sur-Sur. En éstos se estudian las siguientes categorías: la proyección internacional del país, las relaciones como socios-

---

<sup>21</sup> El populismo es “el arte de la contradicción”. El rasgo característico del líder populista es la interlocución con el pueblo (Manrique 2021).

oferentes, la participación en la integración regional y en foros internacionales, los acercamientos con potencias económicas, y el fortalecimiento de capacidades.

### **3.2. Posicionamiento internacional de Colombia**

Para este análisis se debe señalar que el contexto regional e internacional influyó en el posicionamiento de Colombia, según las entrevistas y el material revisado, y por ello es esencial en la explicación.

Desde mediados de la primera década y segunda del siglo XXI en Latinoamérica hubo evidentes cambios en el escenario internacional. El multilateralismo oscilaba entre una reemergencia política-ideológica en la región y la presencia de un actor fundamental como China. Así las fuerzas de poder emergieron en dos frentes con asuntos políticos, ideológicos o comerciales (Lo Brutto y Crivelli 2019). En tanto, los países de la subregión se encontraban entre una variedad de posibilidades de actuar o alinearse sea política, comercial o económicamente hablando. El “posicionamiento fue más allá en lo político” (Entrevista EER19, febrero 2022). En este contexto, Colombia decidió por moverse en varios niveles, tanto hacia el Norte, al Sur, y en este en forma bilateral, regional o multilateral, en campos comerciales, económicos y políticos, a la vez (Borda 2014, 33). En su mandato, el presidente Santos tendió a una “posición más pragmática y multilateral. Este redireccionamiento obedeció tanto a imperativos de política doméstica como a cambios en el escenario internacional” (Rojas 2019, 11). Dos cuestiones muy claras le conducían: (1) mostrar al mundo una Colombia de paz,<sup>22</sup> y (2) proyectarse y posicionarse internacionalmente. Ambas conllevaban diversas intenciones. Para ello llevó adelante varias estrategias.

En general, Colombia manifestaba sus intereses comerciales apegados al libre mercado, a firmar acuerdos y sostenerse en la Alianza del Pacífico.<sup>23</sup> Se mantuvo en otros bloques como la CAN. También se adhirió a los nuevos acuerdos políticos de acción colectiva que se crearon en la región como Unasur y Celac, en los que participó activamente. Su presencia apuntaba a cultivar su imagen en tierra fértil. Su postura decidida y contundente le sirvió para ir ganando posiciones a niveles regional e internacional, trabajando en un cambio de imagen

---

<sup>22</sup> Sobre el proceso de paz se puede consultar en detalle “Estudios de paz y conflictos. Teoría y práctica” (Mouly 2022).

<sup>23</sup> La Alianza del Pacífico, como mecanismo de integración crea mercados atractivos entre países miembros: Chile, Colombia, México y Perú para obtener competitividad internacional (Alianza del Pacífico 2015).

de “país en conflicto” a país en pleno desarrollo (Rueda y Osorio 2019; Borda 2014). Es que la carga histórica de conflicto armado interno en Colombia la había estancado en sus propósitos de potenciarse (Borda 2014). Al menos en los últimos cincuenta años fue conocida por su problema con las guerrillas y lucha contra el narcotráfico. En esta medida buscó renovar su política exterior y de cooperación internacional e impulsar un nuevo rostro a la región y al mundo. El Gobierno trató la cooperación Sur-Sur como un asunto político y estratégico, al más alto nivel (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a).

Recordemos que Colombia mantuvo cooperación técnica en la región, con mayor arranque desde finales del siglo anterior. Bergamaschi et al. sostienen que el Caribe fue de interés político, principalmente, por temas económico y comercial y concebido como área de influencia prioritaria desde los ochenta. Pero el interés mayor por el Caribe y Centroamérica fue a causa del impase limítrofe con Nicaragua y Venezuela y la falta de definición en la frontera marítima con estos dos países. Colombia, en ese entonces, propuso dos agendas basadas en la cooperación Sur-Sur, la una política y la otra técnica como estrategia para el desarrollo. Luego, las acciones empezaron sostenidamente en los noventa con Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela mediante la Comisión de Vecindad y nexos binacionales. Pero también hubo cooperación con El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Estas relaciones adquirieron tanta importancia que se consignó un Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a).

Varios son los asuntos internacionales de Colombia en la última década de este siglo. La inserción internacional se convirtió en el mayor desafío para impulsar un abanico de acciones. En ese sentido para “alcanzar un mejor posicionamiento internacional, el Gobierno se planteó diversificar la agenda internacional y ampliar la esfera de acción externa con el fin de poder jugar en varios tableros” (Rojas 2019, 11). Sus prioridades y enfoques reflejaban un rostro refrescante de los cambios que se gestaban. Surgieron prioridades y se crearon los instrumentos políticos y diplomáticos para la toma de decisiones (Ardila 2011). Varios elementos aparecieron en la afanada transición hacia un posicionamiento internacional.

En tanto la Agencia de Cooperación y la Cancillería trabajaron en la gestión de la cooperación Sur-Sur orientándola hacia las prioridades del desarrollo y la internacionalización de Colombia. Sus políticas y estrategias bilaterales, regionales y multilaterales fueron encaminadas para visibilizar y posicionar al país como un oferente de cooperación, entre otras (B. Hernández 2019, 75). Uno de los objetivos fue contribuir al posicionamiento en los escenarios y negociaciones internacionales de forma coherente con la estrategia nacional de

cooperación y política exterior (Presidencia de la República de Colombia 2011).

Estratégicamente, mediante el poder blando, Colombia le “apostó a ocupar escenarios importantes en organismos multilaterales” (Entrevista EETC04, mayo 2021).

### **3.2.1. Política exterior de Colombia 2008-2015**

La política exterior de Colombia ha sido activa y ha desplegado su diplomacia en la región y fuera de esta para incursionar en ámbitos políticos, comerciales, económicos o culturales. La cooperación Sur-Sur se constituyó en una estrategia en su agenda.

Durante décadas del siglo XX la política exterior de Colombia fue poco dinámica en el plano internacional. Conforme a los académicos, con la doctrina del presidente Fidel Suárez *réspice polum* “mirar hacia el polo” tomó dimensión la idea de que Colombia dirigiera su mirada hacia Estados Unidos. Pero más tarde el presidente Alfonso López (1974-1978) quiso invertir esa postura con su lema *réspice similia* “mirar hacia los semejantes”. El ex presidente López logró que Colombia tuviese una política exterior más autónoma, para de esa manera diversificar sus relaciones y mercados. Se alineó con lo que pasaba en Latinoamérica, se integró en la región y participó en organismos multilaterales. Aquello significaba abrirse a las relaciones con sus vecinos y fortalecer la solidaridad Sur-Sur (Duarte s.f. 3; Nivia 2013; 2015). Recién a inicios de la década de los ochenta, el gobierno de Belisario Betancur impulsó un margen de autonomía, aunque enseguida se vio opacada por el conflicto armado interno de Colombia y manifestaciones de cambios en el hemisferio. Es así como para Estados Unidos, Colombia pasó a tener interés en su política exterior y a preocuparse por sus asuntos internos (Rojas 2000, 60-61). Estados Unidos era el principal proveedor en cooperación para el desarrollo destinada principalmente para seguridad (entrevista EETC03, marzo 2021).

De ahí en adelante, la política exterior colombiana, en general, se ha mantenido en la misma línea. No obstante, ha estado expuesta a ciertos cambios visionarios del Gobierno de turno e influida por asuntos internos. La agenda, incidida por los intereses de Estados Unidos, estuvo caracterizada por la lucha contra el narcotráfico y por mantener cierto control en la región. La política exterior colombiana “ha servido para la paz y la guerra” y dependiendo del Gobierno se le da la importancia en su manejo desde el ministerio de Relaciones Exteriores o desde la presidencia (entrevista EETC04, mayo 2021).

A inicios de este siglo XXI la política exterior no siguió técnicamente al mismo ritmo del avance del país y de los intereses del Estado representados en el Gobierno. Problemas políticos al interior, por el reparto de cuotas de favores, incidieron en su gestión (Ramírez 2011). Por eso, la institucionalidad de la política exterior no reflejaba el alto profesionalismo y desmarcamiento político hacia lo técnico, sino que ha presentado vacíos. Lo usual ha sido que el gobierno de turno tome la posta en algunas facetas para llevar adelante una política exterior que le permita caminar en sus intenciones internacionales.

Los Gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos han influido en el giro de la política exterior colombiana (Duarte y Pedraza 2018); (entrevista EETC04, mayo 2021). Mientras que Uribe dio impulso a factores domésticos de diálogo y seguridad, Santos tomó en consideración no solo asuntos internos y la agenda securitaria, sino que inició una expansión de su política exterior. Su discurso inicial resalta que “llegó la hora a Colombia” porque “hoy [...] se encuentra a las puertas de un nuevo amanecer” (J. Santos 2010). La política exterior se diversificó geográfica y políticamente; se empezaron a abrir más embajadas y se vio una “política exterior más aperturista” en búsqueda de “socios tradicionales para la ayuda internacional pero también de la región mediante la cooperación Sur-Sur” (entrevista EETC03, marzo 2021). Este Gobierno mostró una apertura en las relaciones internacionales, enfatizando y diversificando su mirada al Norte y a otros continentes, y buscó recomponer y consolidar las relaciones con países en Latinoamérica y el Caribe (Nivia 2013; Malacalza 2020).

Uno de los objetivos de política exterior fue “generar y aprovechar escenarios para el posicionamiento de Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales” (Ministerio Relaciones Exteriores de Colombia 2014). La agenda estuvo marcada por el deseo de firmar más tratados de libre comercio, acercarse hacia organismos internacionales y promover sus relaciones vecinales (D. Rojas 2019). Los lineamientos sugieren una visión aperturista al mundo (Ramírez 2011).

El Gobierno de Santos gozó de reconocimiento. Empezó su gobierno con una popularidad de 90% y en asuntos internacionales 86%, lo que aprovechó para mejorar y, en algunos casos, repensar su política exterior (Ramírez 2011). Ello facilitó su accionar interna y externamente. La apertura le llevó a “posicionarse más fuertemente en América Latina y el Caribe” pero también “buscó socios en Asia, África y Oriente Medio” (entrevista EETC03, marzo 2021).

Colombia como potencia regional secundaria (Rueda y Osorio 2019; Ardila 2012) tiene como particularidad que en el diseño de su política exterior asume su inferioridad con relación a Estados Unidos, pero también su superioridad en relación con otros países en su entorno. Esto la ha colocado en una posición especial y se convirtió en una fortaleza de cara a asumir retos. Por ello, pertenecer a la OCDE fue uno de los mayores retos de su política exterior para lo cual trabajó por más de tres años (Flemes 2012).

Para Santos, Colombia estaba bien posicionada con la cooperación bilateral por sus esfuerzos en derechos humanos, relativa superación del conflicto armado, desarrollo social y políticas de inclusión social. Argumentaba el potencial del país en acercar recursos de la cooperación por 900 millones de dólares. Este indicador sirvió como referencia de la capacidad para avanzar en la captación de recursos porque hubo grandes oportunidades para la cooperación, como la responsabilidad social. No menospreció las fuentes ni las áreas de cooperación (J. Santos 2012). Sin embargo, las cifras de mejoría en indicadores sociales, si se compara en el contexto de la región, no fueron del todo alentadoras. Aunque trabajó en varios frentes aún se observaban franjas sociales que necesitaban de atención (Ramírez 2011).

En tanto, la cooperación internacional fue una de las mejores aliadas de la política exterior. Con Santos el Gobierno articuló la cooperación tradicional con una opción más apropiada al momento, como lo era la cooperación Sur-Sur técnica y triangular. Durante el Gobierno de su predecesor, Álvaro Uribe hubo mínima expresión de cooperación Sur-Sur. Precisamente no surgió debido a los pocos diálogos que Uribe mantuvo con sus pares en la región y la exigua estrategia de política exterior en el tema (Duarte y Pedraza 2018). Con Santos, Colombia profundizó en la práctica y se apropió de las bondades políticas y técnicas de esta cooperación e irrumpió en un papel más activo como oferente (Valdivieso 2016). Un propósito en la agenda del presidente Santos fue “obtener el apoyo internacional para el proceso de paz, tanto en términos políticos como financieros” (Rojas 2019, 11). Para Colombia “la cooperación internacional no se entiende solo como una fuente de apoyo, sino como un apoyo político –en particular de Estados Unidos” en los diferentes Gobiernos (Bergamaschi, García y Santacruz 2016). De hecho, el presidente Santos afirmó que la cooperación era fundamental para la política exterior al complementar proyectos económicos, sociales y ambientales. Además, posicionaba a Colombia internacionalmente como un actor de peso que aporta al progreso de otros (APC-C 2012). Según Cancillería, desde el 2013 Colombia tuvo una posición dual marcada en materia de cooperación internacional no reembolsable. Por un lado, continuó como “receptor de AOD para trabajar por el desarrollo y generar bases fuertes dentro del

país”. Por otro lado, cada vez más buscó posicionarse como “socio de cooperación Sur-Sur para ofrecer capacidades y experiencias con recursos humanos mediante un portafolio de buenas prácticas ‘saber hacer Colombia’” que contenía alrededor de 80 ofertas en seguridad, agricultura, formación, patrimonio y más (entrevista EETC03, marzo 2021).

Así para el gobierno de Santos la cooperación Sur-Sur fue “instrumento prioritario para su política exterior y de integración regional” y de su desarrollo (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a, 348). Aunque el país ya tenía experiencia en cooperación de esta naturaleza, en este período asumió nuevos retos. El desarrollo de la cooperación Sur-Sur permitió al país establecer vínculos estratégicos con diferentes países y en diversos temas, además de convertirse en un puente con los países emergentes. La Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014 del país expresó que la cooperación Sur-Sur es una necesidad para Colombia por cuanto había acumulado experiencias y lecciones para compartirlas, no solo con la región, sino con otras de creciente interés en su política exterior, como Asia y África (APC-C 2012).

Uno de los temas que giró en la política exterior de Colombia fue el conflicto armado interno. Las acciones de política exterior estuvieron encaminadas a tener el control y que no afecte en sus relaciones en la región. Durante el gobierno de Uribe, Ecuador rompió sus relaciones diplomáticas con Colombia, luego de un ataque de las Fuerzas Armadas colombianas en territorio ecuatoriano, condenado por la Organización de Estados Americanos (de ahora en adelante OEA). El incidente aisló Colombia en la región. Posteriormente, el anuncio del establecimiento de bases militares estadounidenses en Colombia en 2010, desembocó en roces diplomáticos con Ecuador, Venezuela, Nicaragua y la reacción de Argentina y Brasil. Una vez en el poder Santos se encargó de mejorar las relaciones de Colombia con estos países y mejorar la imagen de Colombia en la región (González y Ahcar 2014).

Tanto los gobiernos de Uribe como de Santos imprimieron su propio estilo de política exterior. La tónica en esta materia de la presidencia de Álvaro Uribe fue de poco acercamiento diplomático con la región; se destacó la continua y profunda conexión con Estados Unidos (Galeano, Reynell y Rodríguez 2019). No se apropió del liderazgo porque “no fue protagonista en asuntos regionales” (entrevista EETC05, diciembre 2021). Hubo una tendencia de manejar la agenda en función de los problemas internos restando impulso a otros aspectos. Hacia el 2008 la toma de decisiones en política exterior de Colombia fue moderada, cuyo acento estuvo condicionado desde lo doméstico. Desde su visión de política exterior Uribe puso énfasis en la seguridad interna fortaleciendo el papel del ministerio de Defensa



(Ramírez 2011). Aparte de ello, la institucionalización de política exterior se encontraba debilitada e influían diversos aspectos políticos y de interés nacional conllevando a un deterioro institucional (Ardila 2011; Galeano, Reynell y Rodríguez 2019). La cooperación en ese gobierno, aunque fue importante, estuvo supeditada al tema securitario. Esta cuestión que se volvió vital para Colombia requirió de un manejo más amplio, diversificado e integral. Es así que la política exterior, al final del mandato de Uribe, abrió la puerta para repensar la agenda en pro del avance de las negociaciones con la guerrilla.

Durante la presidencia de Santos, en cambio, hubo una mayor actividad política y diplomática. En particular, hubo un modesto giro en la política exterior del Gobierno para obtener un mayor perfil público en la región. La primera señal externa se manifestó en un claro propósito de reinsertarse en Sudamérica. Colombia buscó mejorar sus relaciones con Venezuela y Ecuador como muestra de un cambio en su agenda internacional. A la par, afianzó sus vínculos con sus aliados clásicos Chile y Perú. Santos expresó, como señal de querer recomponer el clima regional “abrir caminos de cooperación hacia el futuro, en lugar de mirar con amargura hacia el pasado” (Ramírez 2011, 81). Mientras tanto, con su tradicional y principal socio, Estados Unidos hubo una reivindicación y fortalecimiento con nuevos planteamientos y acuerdos. Igualmente, Colombia buscó un mayor acercamiento con países como México, Brasil, Argentina y el Caribe. El Gobierno de Santos canalizó positivamente los primeros avances en las conversaciones de paz con la guerrilla para establecer alianzas con países de la región. Incluso este tema se convirtió en la principal experiencia que estaba interesado en difundir y resaltar a nivel internacional (González y Ahcar 2014).

Así, la política exterior se modernizó de cara al futuro de la sociedad colombiana con el despliegue de la diplomacia en todos los niveles multilaterales, regionales y bilaterales. “El respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales” formuló Santos al iniciar su mandato en 2010. Apoyó en la fuerza que podían imprimir los países de la región, pero consideraba que “esta unidad latinoamericana también debe expresarse en solidaridad” (J. Santos 2010). Esa solidaridad se expresaría con acciones conjuntas mediante la cooperación Sur-Sur.

Es así que durante el período de estudio la cooperación de Colombia fue el reflejo de su política exterior y de los intereses y estrategias programadas. La apropiación de la cooperación manifestada por los actores nacionales estuvo en sintonía con sus intenciones de proyección internacional y liderazgo. Fue una manera de mostrar la visión del cambio del país

y el ascenso en firme de una virtual potencia emergente-secundaria en la región frente a la sociedad global. Esto explica la firmeza del Gobierno en mantener un doble rol cooperante como requerimiento en la proyección internacional.

### **3.2.2. La postura de Colombia en el concierto regional**

Colombia posee capacidades materiales, organizacionales y políticas para proyectar su poder como Estado en constante crecimiento y era una de las economías de mayor progreso en la región durante el período de estudio (Santander 2011).<sup>24</sup> Su papel protagónico en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de Ayuda al Desarrollo de la OCDE<sup>25</sup> posicionó a Colombia como un país que buscaba insertarse en un mundo más amplio acercándose hacia el Norte (Tassara 2013 y Valdiviezo 2016, 14). Su ingreso a la OCDE posicionó a Colombia internacionalmente en otros temas y le ayudó a granjearse un mejor reconocimiento, por lo que no fue solo esta acción la que se propuso y alcanzó en el Norte, sino un conjunto de retos que le abrirían escenarios de desarrollo (Malacalza 2020). Para Ruiz (2018) esto sirvió a Colombia para recibir el respaldo en su desarrollo local y orientar sus políticas públicas. En este ambiente, se pensó en una cooperación Sur-Sur triangular resultando “muy difícil de apreciar cual es Sur-Sur o triangular” (entrevista EETC05, diciembre 2021). Colombia también buscó fortalecer su economía nacional, dirigida desde un plan de gobierno en la línea del mercado.

En general, desde el 2008 se gestó un redireccionamiento de la cooperación Sur-Sur mediante iniciativas regionales, comenzando con el Caribe, y a partir del 2010 Colombia amplió su incidencia y posicionamiento internacional en otras regiones. Otro paso que dio fue ser socio en cooperación triangular Sur-Sur.<sup>26</sup> Ello le sirvió para mostrarse con la solidez y confianza de ser un socio confiable y que mantiene cercanía con cooperantes del Norte e intervenir en espacios de decisiones en otros niveles. “Hubo un deseo en Uribe y, sobre todo, en Santos de

---

<sup>24</sup> Según Cepal, el crecimiento económico de Colombia fue de 4,6% en 2014, 9 diciembre 2019. Disponible: <https://www.cepal.org/es>

<sup>25</sup> OCDE está constituida por 34 donantes de asistencia al desarrollo. En 1960 se creó el CAD conformado por 23 países y la Unión Europea. A su vez, este creó el Grupo para los Estados Frágiles para viabilizar la cooperación. Colombia fue aceptada como miembro en 2018.

<sup>26</sup> Colombia en 2016 acumuló experiencia en cooperación triangular con Alemania, Estados Unidos, Japón, Australia, Corea, CAF, Unicef, Unfpa, OEA (APC 2016, 9). Junto con Estados Unidos participa del Strategic High Level Security Dialogue en el Plan de Acción sobre Cooperación y Seguridad Regional para apoyar capacitando en Centroamérica, el Caribe y África Occidental, según Tickner y Morales (2015) en (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a).

apalancar esta cooperación en seguridad en la relación Colombia-Estados Unidos en función de otros objetivos” (entrevista EETC05, diciembre 2021). En este tipo de cooperación, aunque no es parte del estudio, Colombia intervino como beneficiario y como país socio en el Sur o *pivote*. En este último rol su participación política le sirvió para conquistar espacios en el Norte (Tassara 2013; Valdiviezo 2016; Bergamaschi et al. 2017; Nivia y Prieto 2015).

Gran parte de lo que hace Colombia en cooperación con OCDE, Estados Unidos y más recientemente en coordinación con el BID para cooperar con terceros son ejemplos de triangulación, en los que Colombia fue haciendo uso de plataformas del Norte para luego tener injerencias, sobre todo, en América Latina. Por ello se habla de buscar en el Norte para impactar en el Sur (entrevista EETC05, diciembre 2021).

Como país de renta media alta (PRMA) desde el 2010 Colombia pasó a formar parte de los nuevos países emergentes que se les conoce como Civets, caracterizados por ser economías eficientes, jóvenes, numerosa en población y estables políticamente: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica (Bergamashi, García y Santacruz 2017; García 2015; Santander 2011; Tassara 2013; García 2015), una alianza cercana a los Brics. Ello le permitió tener más visibilidad en la región y un desenvolvimiento más activo internamente, lo que le llevó a abrirse con una política multilateral y aprovechar espacios económicos. También fue una puerta para mostrar otra imagen de país (González, Mesa y Montoya 2018). De igual forma, el rol de *país pivote* por sus capacidades y la experiencia en cooperación internacional<sup>27</sup> condujo a Colombia a tener reputación (P. Uribe 2011), realizar prácticas de cooperación en cascada y fortalecer sus relaciones internacionales (Lechini 2009). Su interés de pertenecer a la OCDE y estar entre los países más ricos perfiló a Colombia con una imagen de sociedad con el Norte.

Su aperturismo conllevó a Colombia a pertenecer a los nacientes bloques de integración para consolidarse en la región política y económicamente (González y Ahcar 2014). En su discurso de posesión Santos ya habló de desarrollar nexos de amistad, diplomacia y cooperar. Quería allanar el sendero sinuoso, en ese momento, para que Colombia se dirigiera en “un camino de esperanza, un camino hacia la paz y la prosperidad social, un camino que la destaca entre las naciones del mundo” (J. Santos 2014, 1).

---

<sup>27</sup> Secretaría General de Naciones Unidas recomendó designar países pivotes en 1995. Sus capacidades y experiencias fueron las características para clasificar a 22 países pivotes, entre ellos Colombia, 10 diciembre 2018. Disponible: <https://www.unsouthsouth.org/nuestro-trabajo/apoyo-intergubernamental-y-a-las-politicas/comite-de-alto-nivel-sobre-la-cooperacion-sur-sur/?lang=es>

Colombia no descuidó su agenda con el Sur y, en concreto, la Alianza del Pacífico por las relaciones Asia-Pacífico y la diversificación de destinos comerciales. Una forma de insertarse fue concretando nuevos mercados con las firmas de tratados de libre comercio. El carácter decisivo asumido por Colombia en las negociaciones de estos tratados fue fundamental. Consecuentemente, el comercio entre Colombia y Chile creció y además le permitió acceder al mercado asiático. En igual sentido esa relación permitía encauzar diplomáticamente sus intereses de pertenecer al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), lo que, además le posibilitaría adentrarse en actividades comerciales en Asia (González y Ahcar 2014).

### **3.2.2.1. La relación de Colombia con Estados Unidos y China**

En este apartado se manifiesta la relación política de Colombia con Estados Unidos y China en concordancia con la historia y el contexto coyuntural.

La compaginación entre Colombia y Estados Unidos viene de muchas décadas atrás. En 1914 el presidente Marco Fidel Suárez adoptó “mirar hacia la estrella del Norte” refiriéndose a Estados Unidos. Dijo que “el Norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América”. Reiteró su posición “Si nuestra conducta hubiera de tener un lema que condensase esa aspiración y esa vigilancia” (Bernal y Tickner 2017, 5-8). Él fue quien impulsó un acuerdo formal con Estados Unidos a raíz del problema con Panamá de 1903. Sin embargo, Colombia ya había mostrado un despegue como un país con mucho potencial por la bondad de sus recursos naturales y espacio geográfico (Bernal y Tickner 2017; Tokatlian 2000; Duarte 2015). Por ello, se ha convertido en aliado estratégico de Estados Unidos y, a su vez, élite de seguridad en la subregión (Malacalza 2020). Aunque para otros esa “relación especial” fue “una subordinación consentida de Bogotá a Washington” (Tokatlián 2000, 36; Duarte 2015, 2; Amaya 2017, 49-50).

A pesar de sus matices, las relaciones internacionales de Colombia estuvieron influenciadas por los intereses de Estados Unidos, más aún en estos últimos años, en los que el tema de narcotráfico ha despertado gran interés por parte del Norte en la región. Históricamente, cada gobierno colombiano ha brindado una tonalidad de mayor acercamiento al Norte o continuidad, sin perder distancia, para volcar las miradas hacia otras coordenadas.

El mayor cooperante de Colombia ha sido Estados Unidos,<sup>28</sup> especialmente en temas securitarios. Un ejemplo es el apoyo económico ofrecido por Estados Unidos para el Plan Colombia<sup>29</sup> y aprobado por el Congreso de Estados Unidos. Estuvo destinado para equipar y entrenar a la Policía y las Fuerzas Armadas de Colombia y también para programas de desarrollo y el fomento del estado de derecho. En compensación, en el año 2009 Colombia autorizó a Estados Unidos para que instalara siete bases militares en su territorio por diez años, acuerdo que no contó con la aprobación de su Congreso. En definitiva, en la relación histórica entre Colombia y Estados Unidos se profundizaron los lazos y se fortalecieron sus planes de hacer frente al narcotráfico y grupos armados no estatales (Ardila 2011).

Durante las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla en la presidencia de Santos (2010-2018), la estrategia de cooperación de Colombia estuvo direccionada a construir la paz y buscó el apoyo en países vecinos para este propósito. El proceso de negociaciones de paz se consolidó con la firma de un acuerdo de paz con las FARC en 2016 abriendo un nuevo sendero político, económico, seguridad interna y una inspiradora agenda internacional. Uno de los objetivos fue buscar aliados cooperantes para seguir avanzando en el proceso de paz. Al mismo tiempo que estos objetivos coincidían con los ODM/ODS, permitieron a Colombia granjearse adeptos cooperantes que apoyaran la paz en el país y región. Es así que pese a que fue declarado país de PRMA, siguió recibiendo importantes montos como ayuda para el desarrollo para poner fin al conflicto armado interno e implementar el acuerdo de paz de 2016 (Ruiz 2018).

El último Gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010) se caracterizó por recuperar la confianza económica garantizando la seguridad interna. De hecho, tanto el presidente Álvaro Uribe como el posterior presidente Juan Manuel Santos llevaron adelante la llamada “Política de Seguridad Democrática” para reforzar la seguridad en el país. Ello les permitió tener mejores indicadores en materia de seguridad. Por otro lado, el hecho de que el conflicto armado de Colombia no solo era un problema interno sino también para la región permitió encontrar más fácilmente aliados estratégicos, y en esa búsqueda la cooperación fue un comodín. La firma

---

<sup>28</sup> Los mayores cooperantes de cooperación internacional para el desarrollo para Colombia al 2020 fueron: Estados Unidos (USD 370.066.205); Alemania (USD 98.749.341), Unión Europea (USD 94.419.159); fondo donaciones administradas por ACNUR (USD 55.343.265); y Corea del Sur (USD 42.661.807), 5 mayo 2021. Disponible: <https://www.apccolombia.gov.co/APC-Colombia-rinde-cuentas-de-la-gestion-2020-a-la-ciudadania>

<sup>29</sup> El Plan Colombia fue propuesto a finales del siglo XX como un Plan Marshall. Fue la base para crear capacidad en políticas públicas para controlar la inseguridad.

de la paz también derivó a una reactivación en otras áreas de la economía y sociedad, así como a un cambio en la imagen de Colombia.

Por otra parte, el constante acercamiento de Colombia con la potencia del Norte no ha hecho menos efectiva su relación con China. Pero a diferencia de otros países, Colombia lo ha hecho a su manera. Durante el período de estudio, sus intereses con ese país iban desde agrandar sus socios estratégicos para comerciar sus productos, fomentar su economía hasta precautelar la seguridad externa (Novak y Namihás 2019). Sobre todo, lo que se buscaba era firmar un TLC con China (2017) para dinamizar la industria de ambos países y que ese país de Oriente invierta en tecnología para el agro colombiano y el desarrollo de energías renovables (Lo Brutto y Crivelli 2019; Nieto 2015). China es el primer o segundo socio comercial de cada uno de los países latinoamericanos” sostiene (Tussie 2019, 110). Las exportaciones colombianas hacia China fueron el 42,5% del total de las exportaciones de la CAN hacia China al 2014; mientras que, la inversión de China en el rubro energético para Colombia fue superior a los 1,600 millones de dólares (Lo Brutto 2018).

### **3.2.2.2. Entre ideologías, integración e inserción en organismos multilaterales**

Con una clara tendencia desde tiempos atrás, los últimos gobiernos de los presidentes Uribe y Santos han mostrado alinearse con los postulados del liberalismo y en específico del neoliberalismo (Mejía y Franco 2007). Sus acciones se han desenvuelto en un entorno de globalismo adaptativo, que hace referencia a políticas de negociaciones, aperturas comerciales, acuerdos de libre comercio y asociaciones transregionales. En este contexto la agenda de política exterior busca inversiones, liberalización comercial y prestigio internacional (Malacalza 2020). El discurso de primera posesión del presidente Santos invocó el respeto a la vida, a la libertad y defensa de los derechos humanos. Fue enfático en declarar que “la prioridad, la obsesión de mi Gobierno, será la generación de prosperidad social a través de la creación de trabajo” (J. Santos 2010). Por ello “La economía de nuestro país tiene que crecer cada vez más” y apeló al pueblo colombiano a “Juntos, gobierno y sector privado, empresarios y trabajadores, vamos a impulsar las cinco locomotoras que harán despegar nuestra economía, con un destino cierto: el de la paz y la prosperidad; el de la paz y la creación de empleo” (J. Santos 2010). También exhortó a la empresa privada “Soy un convencido de la necesidad de la inversión para generar desarrollo y empleo” (J. Santos 2010).

Por ello, en el plano internacional sus propósitos se enmarcaron en construir relaciones autónomas, democráticas y cooperantes. Santos aclaró “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales”, propósito que se inspiraba en la amplia agenda internacional que le acompañaba (J. Santos 2010). Se aproximó a países tanto de pensamiento de derecha como los de izquierda, que en este período construían una nueva coalición regional y subregional. No se desapegó de los propósitos económicos y comerciales agrupándose en bloques de poder económico y comercial como Alianza del Pacífico, como tampoco de los más recientes grupos de integración como Unasur y Celac. Los acercamientos bilaterales, regionales y multilaterales fueron en términos políticos, económicos y comerciales.

Las ideologías que competían en la región no impidieron que Colombia se relacionara por igual con todos (Valdivieso 2016). Con unos construyó una sociedad bilateral de acuerdos comerciales, políticos o intercambios. Con otros se agrupó y aunó esfuerzos políticos y comerciales en pro de sus economías y desarrollo. Las aproximaciones fueron pensadas estratégica y diversificadamente para acercarse, relacionarse, negociar y cooperar bilateralmente y también actuar en bloques y concertaciones en el continente. En general, con todos sus vecinos construyó una buena cercanía y encontró los espacios propicios para llevar adelante sus intereses nacionales e internacionales. En palabras del presidente Santos, “Hay que saberse globalizar y no sólo dejarse globalizar” (J. Santos 2010). En este propósito la cooperación Sur-Sur como herramienta política-técnica fue clave para establecer lazos políticos en la región.

Aunque las capacidades de Colombia como país se encuentran incididas “por una combinación de variables domésticas y sistémicas” conforme denominación de Lechini y Morasso (2020, 6), el Gobierno de Santos decidió relacionarse política, comercial, económica, cultural o securitariamente con sus homólogos de la región. Lo hizo en diferentes niveles; es decir con los de menor desarrollo como los países del Caribe, con los de igual desarrollo como Argentina, Chile, o con potencias emergentes como Brasil y México. Sus intereses fueron diversos como sus acciones. Una de las vías que usó fue a través de manifestaciones de la cooperación Sur-Sur política-técnica para el desarrollo. Pero también fue más allá de América. Sus relaciones internacionales trascendieron hacia China, Rusia, India, Corea del Sur, Irán, Sudáfrica y la región de Asia-Pacífico en general. El puente fue la cooperación.

En cuanto a su participación en la integración regional y, a la par, hacia la ruta del posicionamiento internacional, el presidente Santos aprovechó la conformación de Unasur

para postular la candidatura de su ministra de Relaciones Exteriores María Emma Mejía, para que ocupara el cargo de secretaria general del organismo en 2011. Su ingreso fue pensado políticamente para promover asuntos nacionales en la región relacionados con energía, biodiversidad, cambio climático, seguridad, ciencia y tecnología, migraciones, combate a la pobreza, cultura, es decir, aspectos que permitieran a Colombia conseguir un mayor desarrollo (Ardila 2011). Con estas intenciones la cooperación Sur-Sur pasó a convertirse en una política del Gobierno para promover los acercamientos hacia el Sur global, cumplir con sus propósitos expansionistas de conquistar mercados internacionales, ampliar sus buenas relaciones e impulsar su imagen. Si lo hacía bien en su región, le sería más fácil extenderse hacia otras geografías. El primer punto a su favor era la reputación conseguida de a poco, lo que acreditaba a Colombia como un país en constante construcción como potencia media regional y para otros como un país cuasi emergente (Tassara 2013).

Al mismo tiempo que Colombia asumió la Secretaría de Unasur, Colombia abrió embajadas en Indonesia y Emiratos Árabes, un consulado en Shanghái y una oficina comercial de Proexport<sup>30</sup> en Singapur. Se acompañó de una marca país para ganar imagen en espacios internacionales. Varios fueron los distintivos para mostrar la diversidad que posee: “Colombia es pasión”, “El riesgo es que te quieras quedar”, “La respuesta es Colombia” (Proexport s.f.).

En definitiva, Colombia buscó un reconocimiento mediante las acciones de cooperación Sur-Sur en diferentes escenarios multilaterales y de integración. Según Martínez (2014), además de Unasur, a nivel regional buscó a la OEA y a la Celac. A nivel de subregión se interesó en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Comunidad Andina (CAN), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Asociación de Estados del Caribe (AEC) y Comunidad de Estados del Caribe. Otro fue el bloque comercial como Alianza del Pacífico. También se acercó a organismos de interés para la región como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este y la Segib (Quintero 2017).

Durante ese período Colombia actuó significativamente para insertarse en varios espacios internacionales. La oferta de cooperación fue pensada en ese sentido. Especialmente en el gobierno de Juan Manuel Santos se observaron varios hechos políticos y diplomáticos en su política exterior. El mandatario realizó giras empezando en la región por Brasil y en Europa. Los motivos fueron establecer relaciones diplomáticas, comerciales, políticas y auscultar un

---

<sup>30</sup> Proexport (Procolombia) desde 1992 es la entidad gubernamental que promueve el turismo, la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales de Colombia.



portafolio de socios cooperantes. La búsqueda de socios comerciales o de cooperación en la región y fuera de ella fue una de las acciones diplomáticas y políticas que se emprendió, particularmente, en este período. Estas acciones a la larga conllevaron a consolidar mejor posicionamiento y a sumar en las expectativas de Colombia, así como para asumir nuevos retos (Rueda y Osorio 2019). El acercamiento multilateral fue esencial para inmiscuirse en organizaciones que toman grandes decisiones globales.

En parte y como recompensa por las acciones internacionales políticas, diplomáticas y de cooperación emprendidas por Colombia y su protagonismo en distintos espacios regionales o internacionales, varios países del Norte global apoyaron en el 2013 que Colombia empezara dos procesos. El primero fue su adhesión como miembro de la OCDE. El segundo era su aceptación como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para cooperar en áreas de interés mutuo. Colombia al ser *global partner* se beneficia en materia de cooperación y apoyo militar como si fuera estado miembro (OTAN s.f.; Rueda y Osorio 2019).

Colombia fue el tercer país de Latinoamérica en adherirse como miembro pleno a la OCDE en 2018. Junto con Chile y México participan de las decisiones sobre cooperación y desarrollo (OECD 2018). Ser invitado implica que el Estado asuma retos de desarrollo integral y sostenible. Mientras tanto, pertenecer a la OTAN significa mantener un buen vecindario en el Sur y de otras latitudes con miras a propender la seguridad internacional. Estas adhesiones conllevaron cuatro aspectos: seguridad, cooperación, inversión y desarrollo. En otras palabras, le implicaba al país un intenso despliegue comercial, alcanzar un liderazgo regional, compartir cooperación con la implementación de seguridad, fomentar estrategias para su desarrollo nacional y, atraer inversión extranjera (Rueda y Osorio 2019).

Las motivaciones de Colombia de buscar pertenecer a organismos multilaterales fueron desde el compartir sus experiencias y promocionarse, desarrollarse internamente, contar con seguridad internacional y atracción de inversiones (Rueda y Osorio 2019). La mayor de todas ellas fue ser un referente-representante en la región. Insertarse en escenarios internacionales como la OCDE permitió a Colombia proyectarse como “país bisagra entre el Norte y el Sur del planeta y como puente entre Norteamérica y Suramérica” (Galeano, Reynell y Rodríguez 2019, 69). Asimismo, pertenecer a la OTAN vino a ser para Colombia como “la extensión natural de las relaciones latinoamericanas” convirtiéndose en una expectativa natural por la cercanía con Estados Unidos, lo que aprovecharía para ofrecer su experiencia en el combate al

narcotráfico y terrorismo, a su vez fortalecerse recibiendo capacitación en inteligencia para su Ejército (Galeano, Reynell y Rodríguez 2019, 69).

No es coincidente que Colombia haya buscado pertenecer a dos organizaciones internacionales del más alto poder. Lo hizo cautelosamente para conseguir un reconocimiento y beneficios. Esa estrategia, que desarrolló durante todo el período de estudio le permitió llegar a competir junto a otras economías intermedias como Chile y México. Para Rueda Colombia es una potencia en construcción que, si bien no cuenta con “capacidades de influencia global”, logra incidir en la región y esa imagen se expande por el mundo (2019, 136). Sostiene que Colombia en este período enrumbó sus estrategias políticas y su agenda de política exterior para posicionarse y así labrar un camino que la llevara a convertirse en “potencia media regional y un socio estratégico internacional” (Rueda y Osorio 2019, 140). Conforme lo anterior, en asuntos de seguridad y lucha contra el narcotráfico la protección y amparo de Estados Unidos ha sido decisiva. Su experiencia en el manejo securitario lo ha hecho un aliado clave (Entrevista EETC05, diciembre 2021). En esta última cuestión, la cooperación Sur-Sur fue un instrumento de inserción política para que el país se posicionara y se convirtiera en un aliado de donantes del Norte, y que fuera el bastión de Estados Unidos en Latinoamérica. Así Colombia se convirtió en el representante securitario de Estados Unidos en la región. Como potencia este último ha transmitido a Colombia su respaldo y poderío, no solo para fortalecer sus capacidades para el control interno, sino como punto estratégico o satélite en la subregión. A la larga el poder material influye (Borda 2013).

Acorde a Rueda y Osorio (2019) algunas de las acciones a nivel diplomático y político que influenciaron en la proyección internacional de Colombia como las relaciones bilaterales e iniciativas, se pueden visualizar en la tabla 3.1.

**Tabla 3.1. Implicaciones estratégicas de cooperación Sur-Sur en el posicionamiento de Colombia**

<b>Acción de cooperación Sur-Sur</b>	<b>Política Exterior</b>	<b>Objetivos específicos e intermedios</b>	<b>Ideología, intereses y objetivos generales</b>
Aumento en las relaciones bilaterales para diversificar socios y agendas de cooperación para mayor rango de	Varias acciones conjuntas de política exterior, por ej. adherirse en espacios de toma de decisiones regionales	Diversificar las relaciones y negociaciones tanto comerciales, políticas y experiencias de intercambios de	Estrategias de seguridad internacional con Estados Unidos

maniobras propiciando sociedades de cooperación acorde a necesidades comunes y la seguridad	y globales OCDE-OTAN	capacidades y conocimientos en ciencia y tecnología	
Apertura de embajadas	Relaciones bilaterales en Asia y África	Comercio, inversión y transnacionalización de empresas	Cooperación Sur-Sur. Apertura económica, comercial y cultural
GT-CSS presidido por Colombia y activa participación en los foros y talleres. Grupo sobre Eficacia OCDE  Impulsor de creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo	Cancillería y APC activan acciones políticas y técnicas. Gestor de iniciativas internacionales	Liderar procesos de cooperación Sur-Sur. Creador junto con Egipto Grupo Tarea (TT-SSC)	Convertirse en referente regional como gestor de cooperación Sur-Sur

*Fuente:* Elaborado con base en Rueda y Osorio 2019; Tassara 2012 y en datos de la investigación.

Ello evidencia que el proceso y necesidad de posicionamiento internacional de Colombia se relacionó con las acciones de oferta de cooperación Sur-Sur. Estos ejercicios fueron un eje importante en la concepción y manejo de la cooperación internacional. Es decir a pesar de que fueron programas manejados diferenciadamente, sus objetivos finales concordaron con los demás programas y alcances de la cooperación internacional de Colombia. Esta cooperación horizontal fue concebida como un complemento a la cooperación tradicional, y de esta manera pudo concretar varios proyectos que servirían a Colombia para sus intereses nacionales y asuntos internacionales (Entrevista EETC04, mayo 2021). En este sentido la oferta de cooperación Sur-Sur ayudó en la creación de reputación, impulsó el posicionamiento y apuntó a la diversificación de las relaciones de Colombia con el Sur y el Norte. Ello significó un círculo atractivo por varios objetivos, que van desde mirarse y actuar en espacios del Norte, conseguir más cooperación mostrando ser un socio, y extender sus relaciones con países del Sur.

### **3.2.3. Capacidades de Colombia y oferta de cooperación Sur-Sur en el período 2008-2015**

Colombia ocupa un lugar privilegiado en el continente. Es un país amazónico y forma parte de la Cuenca del Pacífico. Hacia el Noroeste limita con Panamá y, con Venezuela y el Atlántico al Noreste. Hacia el Sureste limita con Brasil y al Suroeste con Ecuador y Perú. Su ubicación geográfica le permite acceso al océano Pacífico y Atlántico. Tiene una extensión marítima de casi 950.000 km<sup>2</sup> y más de 1.100.000 km<sup>2</sup> de territorio. Según el censo poblacional de 2018 tenía una población mayor a los 48 millones de personas, compuesta por 51% mujeres y 49% hombres, con el mayor grupo entre 15-65 años y una población rural del 16% (Dane 2018).

El país sudamericano es cafetalero y petrolero y en los últimos años extrajo un millón de barriles diarios según el índice Elcano que mide la proyección y posicionamiento internacional. El mayor comprador de la producción de crudos y derivados ha sido Estados Unidos, seguido de China, India y España. Las reservas al año 2015 eran de alrededor de 2000 millones de barriles. También ha sido uno de los primeros exportadores mundiales de carbón térmico, con 89 millones de toneladas métricas en 2014. En la primera década de este siglo gozó de buenos ingresos a causa de los precios de las materias primas. Sin embargo, a partir del 2016 sus ingresos disminuyeron a raíz de la caída de los precios (Real Instituto Elcano 2015).

Colombia económicamente ocupó el puesto 39 entre las economías emergentes del mundo según su PIB (Datosmacro 2018). Su economía se ha mantenido en ascenso con los procesos de negociación de la paz. La consigna de una “nueva Colombia” impulsada por el presidente Santos tuvo un panorama optimista para su país (Borda 2014, 31). Sus capacidades se conjugaron con los procesos de paz con las dos guerrillas más importantes favoreciendo un cambio de imagen de país y alivio para armonizar un pueblo ávido de prosperidad y desarrollo. El clima fue oportuno para aumentar esa sensación de mejoría económica. No obstante, Colombia continúa con focos de desigualdad en América Latina con un 15% de población en la línea de pobreza extrema (Tassara 2012, 2013; Paz y Miño 2021; García 2015).

Por su ubicación geográfica y sus recursos naturales tiene privilegiadas capacidades. Su capacidad primaria exportadora se ha ido diversificando. Con el proceso de paz se dinamizó la economía colombiana. Incentivó, por ejemplo, la llegada de turistas y estudiantes y redujeron

los flujos migratorios debido a la reducción de amenazas e incremento de oportunidades en el país (Real Instituto Elcano 2015). Todo ello se vio reflejado en un impacto positivo en el PIB de Colombia.

Una de las mayores fortalezas de Colombia consistía en su experiencia en el manejo de las negociaciones con las guerrillas y la lucha contra el narcotráfico. Ésta ha sido aprovechada para exportarla a países como México, Paraguay, Centroamérica y Afganistán como una política pública de seguridad democrática. Es así que para la política exterior esta experiencia fue un baluarte y una carta de presentación (Borda 2014).

Estratégicamente, la estructura pública que acompañó la gestión de la cooperación Sur-Sur puso a disposición de instituciones internas y subnacionales para que propusieran intercambios de capacidades o a su vez demandaran de los conocimientos y experiencias de países amigos. Ello se viabilizó por contarse con los recursos económicos para proponer y recibir proyectos o acciones de intercambio. Además, la práctica de este tipo de cooperación durante todos estos años le han permitido dinamizar y mejorar sus procesos, de tal manera que se vayan creando nuevos productos o innovando procesos internos de la cooperación Sur-Sur.

Un ejemplo de la oferta de cooperación Sur-Sur hacia Centroamérica fue la implantación de tres plantas de biocombustibles en Guatemala y El Salvador, en tanto que en el Caribe ofreció las capacidades del Servicio Nacional de Aprendizaje (de ahora en adelante SENA) (El Tiempo 2008). El SENA es una institución pública de formación profesional para el trabajo para la población económicamente activa. Les dota de competencias en oficios técnicos para que puedan desenvolverse en el ámbito productivo del país. Su rol fue esencial en el Programa de cooperación Sur-Sur con los países de Centroamérica y el Caribe. Gracias al fondo permanente, el continuo apoyo a los proyectos, programas y acciones de cooperación Sur-Sur hicieron que se mantuvieron en vigencia, aunque después del 2015 la inversión sufrió una leve rebaja, conforme se detalla en la tabla 3.2.

**Tabla 3.2. Inversión en cooperación Sur-Sur en Colombia**

<b>Año</b>	<b>Socios cooperación Sur-Sur</b>	<b>Focai<sup>31</sup></b>	<b>Inversión en USD</b>
2012	51		9 035 519 928,00
2013	54		16 163 387 869,00
2014	51	13 865 950 516,00	13 865 950 516,00
2015	74	13 865 950 516,00	

*Fuente:* Elaborado con base en Bernardo Hernández (2019) y [www.apccolombia.gov.co](http://www.apccolombia.gov.co)

Colombia es uno de los pocos países en la región que puede mantener un programa destinado a la cooperación Sur-Sur con fondos propios (Entrevista EETC01, febrero 2020). Por ello, conservar la otra línea de cooperación para el desarrollo, recibida del Norte, es una fuente importante de recursos. Entre los cooperantes están la Comisión Europea, la Agencia de Cooperación de Japón, los Países Bajos, España, Suecia, la ONU a través del PNUD y Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (de ahora en adelante Usaid). A continuación, se describen algunas acciones en la tabla 3.3.

**Tabla 3.3. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Colombia 2008-2015**

<b>Año</b>	<b>Acciones diplomáticas/políticas</b>	<b>Acciones de cooperación Sur-Sur</b>
2010	-Gira de Santos por Europa, Latinoamérica y el Caribe. -Restablecimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela -Participación Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur	Estrategias regionales de cooperación con los países del Caribe y Mesoamérica. -Fortalecimiento de la cooperación bilateral, regional y multilateral -Cooperación Sur-Sur triangular -Bogotá fue sede de Unidad Técnica de Pifcss en sus primeros años de ejecución. -Colaboró financieramente al Pifcss (2009-2011)

<sup>31</sup> Además del Fondo, Colombia cuenta con el Fondo de Naciones Unidas para el Postconflicto; el Fondo del BM para la Paz; el Fondo de la Unión Europea y el Fondo BID para Colombia Sostenible (Malacalza 2020). También se alimenta del fondo creado en Alianza del Pacífico (Entrevista EER19, febrero 2022).

2012	-Primera misión técnica de cooperación con países del Sudeste asiático: Indonesia, Vietnam y Filipinas -Miembros de Civets se reunieron en Colombia.	-Identificación áreas y actividades de intercambios -Grupo Task Force para identificar áreas y actividades de intercambios
- 2015	-Socio estratégico. Ofertó cooperación a más de 70 países	-Amplió a más de 20 sectores para la oferta en ocho áreas sociales y productivas

*Fuente:* Elaborado con base en Rueda y Osorio (2019); Fernando Nivia 2013; TT-SSC 2011 y datos de investigación.

Colombia al 2015 compartió acciones de oferta con más de 70 socios. Amplió a más de 20 sectores en ocho áreas sociales y productivas. Como se indicó la fortaleza en materia de oferta de cooperación Sur-Sur fue la experticia acumulada en seguridad. En entrevista con la profesora Tickner, quien ha estudiado la oferta de cooperación Sur-Sur en seguridad de Colombia, señala que las circunstancias del viraje en la política exterior de Estados Unidos con el presidente Obama, en temas de seguridad en el mundo, caracterizada por la doctrina “huella ligera” llevaron a que Colombia reciba entrenamiento de Estados Unidos para después prestar cooperación en seguridad, principalmente en la región. Honduras es un ejemplo. Aunque no es puramente una oferta de cooperación Sur-Sur al ser financiada por Estados Unidos “esta se ha enfocado en Centro América y el Caribe”, mientras que “en algunos países como en Ecuador y México, sobre todo Ecuador, Colombia ha colaborado mediante cooperación Sur-Sur” en estos temas. De ahí que ha sido “más robusta la cooperación en seguridad de Colombia que cualquier otra área temática”, aunque hay otras ofertas en temas de gestión de recursos, infraestructura, educación y otros, sobre todo para Centro América y el Caribe (entrevista EETC05, diciembre 2021). También se destaca como experiencia de transferencia de conocimiento la enseñanza del español en más de 30 países de Asia y África (Tickner y Morales 2015).

### **3.3. Posicionamiento internacional de Ecuador**

Tras de más de una década de fallidos períodos presidenciales que vivió Ecuador entre 1996 hasta el 2007 llegó una temporada democrática de relativa calma y estabilidad. En 2008 fue posesionado el presidente Rafael Correa, quien inició su presidencia en medio de un sistema

político cadente que hizo inestable al país desde finales del siglo pasado e inicio del siglo XXI. Correa mantuvo tres mandatos consecutivos por diez años (2007-2017).

En esta sección examinaremos la política exterior de Ecuador, su postura en el concierto regional y una muestra de sus capacidades como oferente de cooperación Sur-Sur.

### **3.3.1. Política exterior de Ecuador 2008-2015**

La política exterior de Ecuador en el período 2008-2015 estuvo marcada por un cambio de la mano con la Constitución, los planes de desarrollo y demás instrumentos que señalaban la ruta por la que el país debía seguir. Uno de los retos internacionales fue una política exterior para el buen vivir, diferente, en sintonía con el progresismo, que responda a los intereses del socialismo del Siglo XXI. Fue “idealista y radical” a tono con el “equilibrio de poder regional”, según el ex canciller (G. Long 2009, 18-19). Su desafío como Estado pequeño fue contar con una política exterior más activa y lograr avances en materia internacional (cf. Tomassini 1988).

La política exterior ecuatoriana ha dependido del régimen de turno. En cada período fue gestionada de acuerdo a ideologías, intereses y programas del Gobierno (Bonilla 2002). Faltó definir la política exterior, pues no hay una sola política sino que las hay en temas comerciales, económicos, diplomáticos y más. Lo que hubo se ha caracterizado por ser variable dependiendo de las circunstancias, actores e intereses, por ejemplo, en materia económica no hubo claridad (Entrevista EEA17, julio 2021). Desde el Gobierno, en el período 2008-2015 el giro de la política exterior con propósito de insertarse internacionalmente articuló grandes intenciones enfocándose en: a) la recuperación y defensa de la soberanía como el mayor reto;<sup>32</sup> b) la búsqueda de inserción internacional; c) la difusión del modelo con cambio social basado en el buen vivir y minimización del neoliberalismo; d) la visibilización y reconocimiento desde y en el Sur; e) el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con el Sur; f) el impulso a la coalición mediante la integración regional e intrarregional con aliados estratégicos; y g) el reconocimiento e impulso a la cooperación Sur-Sur como instrumento de política exterior para diversificar las oportunidades internas y externas (Senplades 2013, 344-

---

<sup>32</sup> En Latinoamérica el concepto de soberanía se ha redefinido como la disminución de la capacidad del Estado en atender los problemas domésticos sin ser afectados por los problemas externos. Esta vulnerabilidad de decisión se da especialmente por la hegemonía norteamericana tras la Guerra Fría (Bonilla 2002).



345). Aunque hubo prácticas de cooperación bilateral antes de 2007, poco se la refería en los planes. Un ejemplo de ello es el Plan de Política Exterior 2006-2020 Planex (vigente hasta 2007) donde escasamente se menciona la cooperación bilateral (Ministerio de Relaciones Exteriores 2006). En contraste, la política exterior de Ecuador durante la presidencia de Correa se caracterizó por evocar la soberanía y propender al integracionismo respetando los derechos humanos. Tras de estos propósitos, lo que el Gobierno buscaba era visibilizarse, mejorar la imagen del país y su posicionamiento mediante la cooperación internacional.

El profesor Salgado manifiesta que la visión política influyó, sobre todo, en el campo de seguridad. Temas de seguridad integral, migración o ciudadanía universal que se encuentran en la Constitución “sirvieron como arista para tratar de cambiar la visión y el posicionamiento del Ecuador hacia fuera buscando reconstruir una identidad”. Sin embargo, esos temas de política exterior no se discutieron internamente, se quedaron en lo discursivo y tampoco trascendieron internacionalmente. Por ejemplo, la salida de Ecuador del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (tutelado por Estados Unidos) fue una “decisión política que no benefició a Ecuador” (Entrevista EEA17, julio 2021).

Teóricamente hablando, la cooperación Sur-Sur mediante “intervenciones técnicas, científicas, educativas, culturales, económicas, [...] permite [...] que países en desarrollo internacionalicen sus preferencias e intereses gubernamentales, mejorando su posicionamiento. De ahí que tales ejercicios se realicen frecuentemente bajo las directrices de la política exterior” (Prado-Lallande 2020, 65). Justamente, la política exterior ecuatoriana con su agenda de oferta de cooperación Sur-Sur armonizó con las intenciones en política internacional.

El Gobierno buscó impulsar la unión de la región sudamericana y mantuvo esta propuesta durante toda la presidencia de Correa, quien afirmó que seguiría "apostando por relaciones bilaterales soberanas, basadas en el diálogo, la cooperación y el desarrollo de agendas positivas con todos los países del mundo" (Correa 2009, 33). También las relaciones Sur-Sur se pusieron de manifiesto para que el país tuviera mayor presencia internacional. Su participación en el Grupo G77 fue una forma de acercarse hacia otras regiones. Ecuador asumió la presidencia del Grupo G77+China en enero 2017. La propuesta fue integrar y luchar por el Sur. Al entregar su presidencia, Antonio Guterres, secretario de ONU, reconoció el rol asumido por Ecuador en temas de desarrollo. Como estrategia manifestó haber abierto embajadas en países tácticos en África, Medio Oriente y Asia, que veía como una forma de insertarse soberanamente en el mundo (Correa 2009, 33). Además de ser una propuesta de su

plan de gobierno, ya en el primer discurso, presentado durante su posesión, el presidente Correa reivindicó sus intenciones de unir a Sudamérica y Latinoamérica. Este sentimiento permanente fue expresado como un “cambio de época de nuestra América” (Correa 2017).

Acorde a Boulding la política exterior de un Estado es el “producto de imágenes que los líderes individuales tienen de otros países o líderes” (Boulding citado en Alden 2016, 25). En tanto, la política exterior caracterizada por su influencia político-ideológica encarriló a la cooperación Sur-Sur para ser el soporte de tales iniciativas cumpliendo varios roles. El principal fue el fortalecimiento de las relaciones entre países del Sur atendiendo a sus propias necesidades y potencializando sus capacidades nacionales para compartirlas. Todo ello se hizo en un marco de solidaridad, horizontalidad e intereses. Pronto, los cambios fueron reconocidos en la población. En tanto, el proyecto regional “las Américas y el Mundo 2010” da cuentas de la aceptación del enfoque de la política exterior en temas de soberanía y dignidad por parte de la población. Según la encuesta, la percepción que predominaba en 2010 era que “el gobierno defiende la soberanía ecuatoriana frente a otros países” (Zepeda y Egas 2010, 104).

En la región esta puesta en acción de la política exterior mediante la cooperación Sur-Sur, bilateral o a través de la integración de miembros fue la manifestación de una reacción a las inequidades económicas, políticas y sociales que afectaba estos países, al menos los llamados progresistas, por la dominación de las recetas neoliberales y la imposición y trato desigual de países del Norte (Lechini y Dussort 2020). En esta parte, no se puede dejar de mencionar que Ecuador había sido calificado como PRMA. Como menciona el profesor Rivera, en el “mundo de la pobretología dejamos de ser ‘país pobre’ y quedamos fuera” (Entrevista EETE14, junio 2020). Por tanto, disminuyeron considerablemente los ingresos por ayuda para el desarrollo (Tassara 2012). Es así que debía activarse para este país una nueva forma de cooperación. Un primer paso fue impulsar una coalición fuerte, dinámica, a la luz de modelos de desarrollo que democráticamente propulsaba cada país de la alianza, pero, sobre todo, contar con una representación sólida, vigorosa y soberana.

De esta manera, Ecuador se trataba de granjear, por un lado, un mejor reconocimiento a nivel internacional, impulsando la integración, mediante el apoyo político y la demostración de vías de cooperación como muestra de relaciones amistosas, de respeto, solidarias y aportando con capacidades nacionales (Entrevista EETE07, agosto 2019). Por otra parte, Ecuador buscó aprovechar los beneficios de mejoras sustanciales en los mercados internacionales y propiciar la revisión de políticas de organismos internacionales financieros y comerciales aperturistas.

Lo hizo sin dejar de lado su visión de diversificar una anunciada matriz productiva que puso de manifiesto la economía del conocimiento y la producción con valor agregado a partir de los recursos primarios. Se necesitaba lograr el cambio en el desarrollo económico, acompañado de un fuerte programa social.

Para la política exterior se trataba de erigir soberanamente una "identidad propia de la cooperación internacional" (Seteci 2012, 65). La soberanía fue un aspecto que estuvo presente en las diferentes acciones de las autoridades. Al respecto el canciller ecuatoriano Ricardo Patiño (2010-2016), en una entrevista ofrecida a Telesur, declaró que la "cooperación Sur-Sur es una política de solidaridad y de acompañamiento". Esta cooperación establece relaciones entre países en desarrollo para "surgir juntos", libre de un sistema en el que existe la "superioridad y dominación" del más poderoso, acotó (Patiño 2014). De igual manera, durante la publicación de la agenda de cooperación internacional fue ratificada esta concepción al señalar que se buscaba recuperar la soberanía mediante la cooperación internacional guiada por los intereses del pueblo ecuatoriano.<sup>33</sup>

La política exterior de Ecuador mantuvo una visión crítica al neoliberalismo y las recetas "perversas" del Consenso de Washington<sup>34</sup> porque produjeron mayor desigualdad social y económica al "excluir de los beneficios del progreso a las grandes mayorías" (Correa 2009, 17). Con el nuevo modelo de desarrollo, en convivencia con el neoliberalismo, la gestión experimentó una especie de supremacía del buen vivir sobre el capitalismo (III PNBV 2013-2017, 6). Este patrón pudo estimular una tendencia distinta e incipiente forma de concebir el desarrollo "capitalista no-liberal" (Serbin 2018, 3). Pero para Acosta, el Gobierno de Correa gobernó en el "marco de una modernización de Estado capitalista" alejado de la idea de "gran transformación" (2014, 16).

También desde su política exterior Ecuador criticó las prácticas de los organismos multilaterales y la intervención de Estados Unidos en la región, principalmente en la OEA. En este sentido, Ecuador aprovechó su internacionalización para hacer eco de una integración dinámica y manifestar su autonomía. Rechazó los tratos desiguales desde el Norte y, tras ello,

---

<sup>33</sup> Agenda de Cooperación Internacional, 31 julio 2020. Disponible: <http://www.cooperacionsursur.org/es/informacion-del-programa/noticias-de-cooperacion-sur-sur/806-ecuador-presento-su-agenda-de-cooperacion-internacional.html>

<sup>34</sup> El Consenso, a inicios de los ochenta, fue el programa económico de crecimiento, para gestionar la crisis del capitalismo mediante una salida ideológica del neoliberalismo (Hidalgo-Capitán 2011). Consecuencia de ello, los países en desarrollo asumieron medidas estructurales.

propició que los 33 países en desarrollo del continente, incluida Cuba, participen y se beneficien de la integración. Pero además, lo que ofrecía estaba impulsado por el fuerte pensamiento político presente. De allí que lo que vendría más adelante con las relaciones bilaterales, mediante la cooperación Sur-Sur, no fuera lo suficientemente sostenido para perdurar a futuro.

Como hemos dicho, fue notorio el distanciamiento político-ideológico que propició con Estados Unidos. Hubo muchas acciones que dieron cuenta de la línea divisoria que Ecuador impuso en temas considerados de soberanía, sin llegar a un enfrentamiento verbal frontal con ese país. La parte comercial se mantuvo e inadvertió, aunque se dejó en claro que a Ecuador no le interesaba firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, al igual que sus países vecinos Colombia y Perú lo habían hecho. De igual forma, Ecuador no renovó el convenio de concesión de la base militar de Manta (1999-2009) a Estados Unidos por considerarla como la mayor afectación a la soberanía del país según el art. 5 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008). La base se constituyó en el Puesto de Operaciones Avanzadas en Manta (FOL en inglés) para controlar y rastrear aeronaves dedicadas a actividades asociadas al narcotráfico. Esta acción provocó roces diplomáticos con Estados Unidos al igual que la declaración como “persona no grata” de la embajadora, Heather Hodges, por la filtración de un cable diplomático de wikileaks que suponía temas de corrupción. Entonces, la relación de Ecuador con Estados Unidos fue distinta a la de Colombia con Estados Unidos. Así Ecuador consideró las bases militares estadounidenses en territorio nacional como una intromisión de Estados Unidos, mientras que Colombia agradeció la tutela securitaria de Estados Unidos y el establecimiento de bases militares en su territorio (Quiliconi y Rivera 2018; Rivera 2011; Ayllón 2014).

En este contexto, el rescate de la soberanía fue una de las tareas centrales de Ecuador mediante su política exterior. Para Ecuador la soberanía implicaba “la libertad, autodeterminación, práctica y respeto de los derechos soberanos del Estado en suelo, espacio aéreo y marítimo” (Senplades 2009), conforme asume la nueva Constitución (2008) en sus artículos 1-5 (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008). De acuerdo a la visión del Gobierno, la soberanía recaía en la decisión del pueblo y su práctica se manifestaba en el poder público y participación ciudadana. Así según un documento de planificación de 2009 “Se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales” (Senplades 2009, 243-244). Desde esta perspectiva fue necesaria la gestión soberana de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Todos aportaban al buen vivir y a la transformación de la matriz productiva a través del conocimiento soberano. Así cuando el Gobierno de Correa hablaba de soberanía no se reducía a temas geoestratégicos; abarcaba todos los frentes de un Estado en un marco de reconocimiento y respeto: salud, educación, alimentación, economía, comercio, cultura, preservación de los recursos, seguridad, relaciones internacionales y más, así como presencia internacional.

Entonces, la política exterior operaba en sinergia con los postulados de la cooperación internacional y su agenda, sintonizados con los propósitos del buen vivir, materializados en los planes de gobierno y demás instrumentos normativos nacionales. Esta política exterior afianzó el deseo de Ecuador de cohesionar lazos de amistad, solidaridad, económicos, políticos, culturales y sociales con países de la región. Fue el impulso que se dio con la cooperación Sur-Sur, en el contexto de la integración regional, lo que configuró una nueva imagen de país del buen vivir. Ello denota que la política exterior fue más explícita en cuanto a buscar nuevas formas de hacer conocer al país para posicionarlo e insertarlo en los diferentes espacios del contexto regional y mundial. La meta trazada en política exterior estuvo claramente definida “se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas [...] para el buen vivir y la generación de pensamiento propio” (Senplades 2009, 244). El objetivo 12 del Plan Nacional del Buen Vivir (de ahora en adelante PNBV) 2013-2017 prescribe lineamientos sobre la integración latinoamericana para garantizar la soberanía (Senplades 2013).

En efecto, la política exterior de Ecuador en el período de estudio fue un reflejo de los postulados de la Constitución que promueve “la integración latinoamericana e impulsa una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial” (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008, 276:5, 416:11, 423). Principalmente trató de impulsar la integración política, cultural y económica de la región andina, América del Sur y Latinoamérica. Por tanto, se constituyó en un objetivo estratégico del Estado la integración con países de Latinoamérica y el Caribe. En este contexto también se promovió la seguridad regional como tema de política exterior refiriéndose a la seguridad en todos los ámbitos desde geoestratégicos, alimentarios, políticos y económicos. De igual manera, la Agenda Nacional de Cooperación (2015) señala que la cooperación Sur-Sur es una prioridad del Estado y complemento de la política exterior. La considera como una estrategia para avanzar en el desarrollo regional y un mecanismo para la

inserción soberana de Ecuador en Latinoamérica, el Caribe y sistema mundo (Seteci 2015a, 67).

En el 2014, en la reorientación de los objetivos de la política exterior y de la cooperación internacional como su herramienta, Ecuador inclinó la mirada hacia África, Asia y, por supuesto, América Latina. El acercamiento con países de Asia tuvo como objetivo la diversificación de mercados y la posible inversión con Tailandia, Vietnam, Indonesia y Malasia, mientras que con África se buscó fortalecer las relaciones diplomáticas. En tanto que con América Latina se buscaba varios propósitos en el marco de la integración regional ya mencionada. De esta manera, la política exterior da cuentas de que la cooperación Sur-Sur sirvió para abrir puentes en Latinoamérica y reivindicar relaciones entre países vecinos, y así consolidarse en una postura soberana y reconocida. Según se pensaba, esto ayudaría a avanzar hacia nuevas metas como fue escalar hacia otros continentes, granjearse la simpatía, abrir mercados, compartir su cultura y gestión pública, y beneficiarse internamente del conocimiento para el cambio de la matriz productiva (Seteci 2015a).

Un efecto de estos avances diplomáticos, mediante lazos de cooperación y amistad, fue la decisión de abrir algunas embajadas en países lejanos que anteriormente fueron indiferentes al radar de la política exterior ecuatoriana. Por ejemplo, en agosto de 2014, el canciller Ricardo Patiño anunció la apertura de la embajada de Ecuador en Palestina, sumándose a la delegación diplomática ecuatoriana en Ramalá.<sup>35</sup> También se ampliaron relaciones diplomáticas en Medio Oriente, Asia y Europa. Ecuador abrió embajadas en Qatar, Singapur y Portugal respectivamente. Estos países fueron considerados estratégicos en las relaciones de Ecuador, a decir de Kintto Lucas, entonces vicescanciller de Ecuador.<sup>36</sup> Estas aperturas respondieron a un estudio de reposicionamiento de embajadas. Por ejemplo, Qatar tenía un posicionamiento político en Medio Oriente y favorecería el comercio de alimentos. Con Singapur, considerado un tigre asiático por su práctica en desarrollo económico, y otros países asiáticos Ecuador deseaba establecer relaciones financieras (Seteci 2015a). En general, el objetivo fue el mismo: abrir mercados y atraer inversiones, y en materia de cooperación internacional promover el

---

<sup>35</sup> El Comercio (2020). Disponible: [https://www.embassypages.com/ecuador\\_es](https://www.embassypages.com/ecuador_es). 21 julio 2020; <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-embajada-palestina-cancilleria.html>

<sup>36</sup> El Universo (2011). Disponible: <https://www.eluniverso.com/2011/06/02/1/1355/abren-embajadas-qatar-singapur-portugal.html>

intercambio de experiencias en gestión pública, conocimientos, ciencia, tecnología, proyectos de infraestructura y logística, talento humano, entre otras experiencias.

En este sentido el marco institucional ecuatoriano fue de gran soporte para la política exterior en ofertar la cooperación y destinarla según sus intereses. En el plano internacional la política exterior armonizó relaciones bilaterales y también las acciones políticas colectivas. Con la cooperación Sur-Sur Ecuador propendió con sus esfuerzos técnicos para estratégicamente participar en la integración regional creando alianzas y mostrar sus capacidades. Otro propósito fue avanzar hacia el cumplimiento de los ODM/ODS. Por ello la agenda de política exterior se fortaleció con la oferta de la cooperación conllevando al país a un mayor protagonismo internacional. También, a nivel doméstico el país trató de impulsar agendas intermésticas en sintonía con los propósitos internacionales, como por ejemplo en gestión de riesgos. Sin embargo, no se dejó sentado lo suficiente la importancia de la cooperación Sur-Sur en la política exterior ecuatoriana (Entrevista EEA17, julio 2021).

### **3.3.2. La postura de Ecuador en el concierto regional**

Esta sección examina el contexto en el que se desarrolló el despegue del posicionamiento internacional de Ecuador para el período 2008-2015. Este cambio, por un lado, se dio por el acercamiento de países progresistas que, aunque heterogéneos, les inspiraba su ideología y visión del mundo. También se dio por al cambio de imagen de estabilización democrática y conducción que propició Ecuador para obtener un reconocimiento (Senplades 2010c, 102, 116). En este cometido, la integración fue el camino idóneo para el reconocimiento internacional y la cooperación Sur-Sur fue un artífice en la “inserción estratégica de Ecuador en la región” (Entrevista EETE06, agosto 2019). La necesidad de evidenciar un mando en el seno de organizaciones regionales condujo al comienzo de una cooperación política (Salgado 2017). Entonces, el cambio de política internacional y no solamente la cooperación Sur-Sur impulsó la mejora de imagen del país (Entrevista EETE12, diciembre 2019).

La Constitución ecuatoriana exalta estratégicamente la integración latinoamericana y del Caribe. Aspira al logro de un orden global multipolar impulsado por bloques regionales económicos y políticos y unas fructíferas relaciones horizontales para un mundo más justo, solidario, diverso e intercultural (Constitución de la República de Ecuador 2008, art 416:10). En su capítulo III la Constitución se refiere a la integración latinoamericana. Su estatuto de funcionamiento y los objetivos constitutivos reafirman el propósito de establecer lazos de

solidaridad y cooperación con otros Estados (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008, art 423, 416, 423 (2), 57 (18), 171 (2 parr) 262 (9), 263 (8), 264 (14), 267 (7), 290 (1), 389 (7), 403, 416 (1), 423 (2)). Es decir, el Gobierno ecuatoriano buscó una cooperación entre iguales que le permitiera intercambiar en condiciones favorables por ser de interés común para las partes y libre de imposiciones. Con ello se trataba de identificar necesidades para establecer estrategias de colaboración con proyectos y acciones mediante la cooperación Sur-Sur.

Desde su condición periférica, uno de los retos de Ecuador fue hacerse visible en el concierto regional e internacional. Entonces, su estrategia se centró en un reposicionamiento de su imagen de la mano de la política exterior y la cooperación Sur-Sur (Rosero 2012). Utilizó el conocimiento, experiencia y resultados de la implementación de una nutrida planificación estatal con la consolidación de políticas públicas. Esas políticas estuvieron amparadas en una nueva Constitución bajo el enfoque del buen vivir. Ecuador aprovechó la cooperación Sur-Sur para el intercambio según sus fortalezas y capacidades. En este sentido, Ecuador identificó sus fortalezas en las que ya tenía experiencia, así como las debilidades en países del Caribe para compartir dicha experiencia (Entrevista EETE06, agosto 2019). Así el presidente Correa sostenía que era necesario “fortalecer las relaciones Sur-Sur” y que Ecuador estaba “estableciendo relaciones diplomáticas y comerciales con países que antes [...] ignoró” (Correa 2009, 33). El Gobierno identificó los intereses comunes entre Estados para cooperar y se enfocó en el Caribe y Centroamérica, sin descuidar las relaciones bilaterales con sus homólogos de toda la región (Ministerio de Defensa Nacional 2014). El posicionamiento que fue adquiriendo como país se manifestaba en la atención que despertaba su participación en la región con una agenda estratégica y el rol de oferente de cooperación (Entrevista EETE11, noviembre 2019).

Parte de la estrategia de posicionamiento de Ecuador era la integración regional. Para ello, puso su mayor esfuerzo en Celac y Unasur, pero también en la CAN y en menor medida en el ALBA. Mantuvo una constante crítica del rol pasivo y político de la OEA, principalmente por la intervención y obediencia a Estados Unidos. La misma tonalidad crítica se extendió a algunos organismos multilaterales. Aquí se revisaron los dos primeros bloques por ser los que más apoyó Ecuador. En cuanto a la OEA se observa que pasó a tener un papel minimizado, pues se procuraba que Celac fuera el nuevo organismo que representara a la región y que incluyera a Cuba pero sin Estados Unidos. Estas dos tesis fueron ampliamente difundidas y defendidas por Ecuador (Entrevista EEA15, enero 2020). Por ello, Ecuador coadyuvó a



ejercicios colectivos a favor de la unificación para estimular un equilibrado nivel de vida de las poblaciones de los países de la región. Correa en la XLII Asamblea General de la OEA defendió el cambio de época que vive la región y llamó a la OEA a revolucionarse para lograr el buen vivir de los pueblos latinoamericanos o desaparecer (Correa 2012).

Es preciso tener en cuenta que en América Latina durante el período postliberal (J. A. Sanahuja 2009) o postneoliberal (Caetano, López y Luján 2019, 76), la unión estuvo marcada por un “regionalismo a la carta producto de un dislocamiento de la agenda económica del regionalismo latinoamericano hacia un conjunto de temas diversos [...]”. Hubo tres iniciativas de integración y regionalismo “durante la tercera ola de integración latinoamericana”: (i) el regionalismo postliberal (Unasur y Alba), (ii) el regionalismo abierto reforzado (Alianza del Pacífico) y (iii) el “multilateralismo o regionalismo diplomático” (Celac) (Quiliconi y Salgado (2017). La integración regional fue ideológica con objetivos políticos (Sanahuja 2009; 2016). En ella primó la coalición política de Estados progresistas, caracterizados por sus preocupaciones por los temas sociales, políticos y técnicos, pues la bonanza de *commodities* lo permitía. Fue la era del neo-extractivismo (Lo Brutto 2018, 106, 111).<sup>37</sup> La agenda comercial no fue lo más destacado en la región (Quiliconi y Rivera 2019). Con la política se esperaba la construcción de relaciones entre sociedades simétricas que “faciliten la economía endógena para el buen vivir” (Senplades 2009, 244).

Por ese tiempo entre neoliberalismo y progresismo, la tendencia regional fue activarse en bloques por la interdependencia sectorial. Según un estudio de Bonilla, la interdependencia ecuatoriana, manifestada en las relaciones bilaterales hasta comienzos de este siglo, fue mínima. Más bien se caracterizó por la débil participación política en espacios de poder y en multilaterales (Bonilla 2002). Fue entonces que en esa nueva fase se quiso afrontar un sinnúmero de problemas que acarreaban a todos y, de manera particular, a unos países más que a otros. Así la propensión al multilateralismo provocó un ejercicio cooperativo y de afinidad (Entrevista EEA15, enero 2020). El presidente Correa señaló que la tendencia en el mundo del futuro sería actuar en bloques.<sup>38</sup> En este sentido el impulso comercial, financiero y estratégico político hacia la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica propició un entorno

---

<sup>37</sup> Colombia se limitó en la promoción de la extracción de sus recursos naturales. Mientras que Ecuador intensificó el neo-extractivismo y aprovechó los ingresos por este rubro para llevar adelante políticas sociales que repercutieron en el desarrollo económico y social (Burchardt, y otros 2016).

<sup>38</sup> Discurso del presidente Rafael Correa en la V Cumbre de Celac en República Dominicana, 2017. Consultado: 29 enero 2021. Disponible: <https://www.cenae.org/discurso-del-presidente-rafael-correa-en-la-v-cumbre-de-la-Celac-repuacuteblica-dominicana.html>.

favorable para la integración (Upaep 2013). Sin embargo, en entrevista el profesor Bonilla advierte que no se puede hablar de “integración” cuando Unasur y Celac demostraron ser “espacios de diálogo”. La integración supone ceder soberanía y los países progresistas defendían y hablaban de una “radical soberanía” que “no estaban dispuestos a ceder” lo que concuerda con (J. Sanahuja 2016) . Tampoco alcanzaron a “integrar ni las instituciones políticas ni las económicas de la región” (Entrevista EEA15, enero 2020).

### **3.3.2.1. La relación de Ecuador con China y Estados Unidos**

En esta parte, brevemente se manifiesta la relación política de Ecuador con China y Estados Unidos en concordancia con los intereses, la ideología y el contexto coyuntural.

Ecuador estableció nuevas relaciones con China, como la fuente más cercana de ese momento, para acceder a préstamos a bajos intereses y fundamentalmente para establecer lazos políticos y comerciales. Consecuentemente tomó distancia con los organismos multilaterales con sede en Estados Unidos. Siguió la tendencia de los países de izquierda en la región de desplazar la riqueza y el poder hacia el Asia (J. Sanahuja 2016). En contraste con lo que defendía Ecuador, China se veía como una nación que podría ayudar a construir un nuevo orden internacional y dar paso a un sistema multipolar con la participación de otras potencias emergentes. De esta forma se daría cabida a otro poder económico y político en la región (Novak y Namihás 2019). En este sentido, Montobbio (2017) sostiene que pasamos por una era de cambio y un cambio de era. Ello se observa en el desplazamiento del centro de gravedad hacia Asia-Pacífico donde se encuentran dos potencias: China e India. Es que la crisis de 2008 dejó lecciones aprendidas que China aprovechó. Varios académicos sostienen que el contexto mundial cambió, ya no se lo observa bajo los ejes clásicos Norte-Sur y Oriente-Occidente. China apareció en esa reconfiguración geoeconómica-política y nueva distribución del poder mundial. En este mundo policéntrico, pluricéntrico o multipolar China se ha desenvuelto económicamente y ha sido tomada en cuenta como un actor clave a nivel global (Tussie 2019; Lo Brutto y González 2015; Lo Brutto 2018; Lo Brutto y Crivelli 2019; Malacalza 2019; Montobbio 2017; Domínguez 2017). En todo este proceso la “cooperación Sur-Sur llegó a ser el objetivo primario en las relaciones entre China y América Latina” (Lo Brutto y Crivelli 2019, 209). El compromiso se basaba en el “diálogo político y en acuerdos comerciales” que se alineaban con los “principios de solidaridad, complementariedad, equidad, no condicionalidad y respecto de la soberanía” (Lo Brutto y Crivelli 2019, 209).

China vino a llenar un espacio comercial, económico y de cooperación que Ecuador necesitaba diversificar, a pesar de que el mayor socio comercial seguía siendo Estados Unidos. Pronto se habló de créditos en mejores ventajas, no solo para Ecuador sino para otros países de la región, en reemplazo a los que comúnmente se obtenía de los organismos multilaterales. Pues el presidente Correa había emitido su postura frente a las imposiciones y formas de operar de los organismos internacionales de crédito y de la cooperación al desarrollo. Así China fue un gran inversor en proyectos de infraestructura y productivos, conforme a los objetivos de su política exterior para impulsar el desarrollo, a través de préstamos con bajos intereses y la cooperación (Nieto 2015). La no interferencia en asuntos políticos, ideológicos o condicionamientos económicos fue lo que más atrajo a Ecuador de China, que justamente la diferenciaba de los organismos multilaterales (R. Hernández 2017). Al 2016 China y Ecuador acordaron un acuerdo de asociación estratégica (Lo Brutto y Crivelli 2019).

La relación de China con la región y con Ecuador no fue nueva. Data desde la década de los setenta del siglo XX, aunque fue a nivel diplomático. Esta conquista de China por acceder al comercio mundial se trasluce en su libro blanco de relaciones exteriores. Pone énfasis en que China no es un donante sino que busca el beneficio mutuo como un socio mediante una relación Sur-Sur. Precisamente, la cooperación Sur-Sur fue el camino para la aproximación de China a la región en este siglo (Tussie 2019; Lo Brutto y González 2015; Lo Brutto 2018; Malacalza 2019). Se convirtió para Latinoamérica y, en especial para los países progresistas, en un aliado que reforzaba la tesis de soberanía al afianzarles en su capacidad de independencia y emancipación. Al mismo tiempo que China se convertía en socio estratégico comercial, político y financiero, los condenaba a la reprimarización económica (Lo Brutto y González 2015).

Ecuador fue uno de los países en la subregión que más préstamos recibió para obras de infraestructura y proyectos en recursos naturales. Así recibió 9,500 millones como inversión externa directa (R. Hernández 2017). No obstante, Ecuador no fue el único país que pasó a engrosar la acumulación de reservas internacionales de China, que posee más de 3 trillones y lo convierte en el gran acreedor mundial (Tussie 2019). Lo Brutto demuestra que uno de los países que recurrió de manera importante a los créditos de China fue Ecuador. Los recibió como pago anticipado por envíos de petróleo, acuerdos que se mantuvieron en 2009, 2010 y 2011, por 5 mil millones de dólares acumulados. Las exportaciones ecuatorianas fueron apenas del 3,8% del total de las exportaciones de la CAN hacia China al 2014; mientras que,

la inversión de China en el rubro energético para Ecuador fue superior a los 9 mil millones de dólares, en la que destaca el financiamiento de la construcción de la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair superior a los 2 mil millones de dólares (Lo Brutto 2018), proyecto que era considerado dentro del cambio de la matriz productiva. En 2016 se suscribieron once convenios de cooperación, lo que suma más de 200 instrumentos bilaterales suscritos con ese país (Lo Brutto 2018). Según las entrevistas de funcionarios de Seteci, la cooperación Sur-Sur recibida desde China estuvo a cargo de la Cancillería. Seteci no recibió directamente estos montos, como tampoco se involucró en la coordinación. El boom de los *commodities* le brindó cierta autonomía económica, misma que a partir del 2015 fue decayendo (Ayllón 2015; Lo Brutto 2018).

En cuanto a la relación política con Estados Unidos se ha dicho en la sección 3.1 que se quedó en una especie de *stand-by*, no así la parte comercial que se mantuvo. En materia económica y comercial se trató de no entablar mayores diálogos ni tampoco firmas de acuerdos. Uno de los mayores acercamientos que Ecuador propició fue en la región, así que los nuevos bloques de integración se tornaron de especial interés en su política internacional.

### **3.3.2.2. Entre ideologías e integración regional: Celac y Unasur**

Celac es un organismo regional de unidad e identidad latinoamericana y el Caribe. Entre las dinámicas de integración postliberales del siglo XXI Celac “representa una de las iniciativas integracionistas que otorga más importancia a la cooperación Sur-Sur [...] podría constituirse en el futuro en un mecanismo de gobernanza regional [...]” (Ayllón 2014, 5). En este espacio de concertación política y diálogo participaban 33 naciones latinoamericanas y del Caribe durante el período de estudio (Celac 2020). Era un espacio para acercar el Estado y la sociedad.

Para algunos analistas, no precisamente era un foro de integración regional, sino que constituía un foro de diálogo que necesitaría diplomacia conjunta para un mejor multilateralismo (Malacalza 2022) y (Entrevista EEA15, enero 2020). Inició con la convicción de convertirse en una voz unificada de la región para la toma de decisiones en lo político y cooperación articulándose con otros países y bloques de integración. También se trataron asuntos técnicos en los que la política exterior cumplió un rol importante. Así, su agenda buscaba posicionar internacionalmente a la región manteniendo una comunicación e intercambio cooperativo permanente entre países y organizaciones y la promoción de sus

instituciones (Lo Brutto y González 2015). De esta forma para Ecuador la cooperación Sur-Sur se hizo imprescindible en las relaciones con los socios de la Celac y se extendió el conocimiento extra regionalmente (Correa 2017; Seteci 2016).

Celac, como una iniciativa de “regionalismo diplomático o multilateral” (Quiliconi y Raul Salgado 2017, 18), ha sido uno de los bloques de integración de mayor importancia por ser la tercera economía más grande del mundo y el mayor productor de alimentos. Esta región abarcaba un mercado interno para más de 600 millones de habitantes (Celac-Internacional s.f.). Ello magnificaba la importancia de la unión conseguida, aunque no fue aprovechada en su momento, quedándose en un plano político como comunidad acorde a sus principios. Sin embargo, durante la presidencia pro-témpore, Ecuador defendió la idea de unificar Latinoamérica y el Caribe en una sola región (Entrevista EETE06, agosto 2019). Los temas que estuvieron en la agenda se vincularon con la educación, desarme nuclear, agricultura familiar, cultura, finanzas, energía y medio ambiente, mismos que fueron una plataforma para que Ecuador y otros Estados miembros avanzaran en sus intereses comunes y tuvieran presencia a nivel internacional (Celac 2020).

Un propósito que tuvo el bloque fue mantener una fuerte alianza con China. Pues en ese momento los países de la región eran exportadores de insumos o *commodities*, de interés para China, que a cambio proponía invertir en obras y otorgar recursos para la cooperación Sur-Sur, en particular (Vivares 2018; Hernández 2017; Lo Brutto 2018). En las relaciones entre los países en desarrollo con este gigante asiático no se tuvo una posición clara de hasta qué punto China podría ser considerada como potencia emergente del Sur o, por el contrario, como del Norte y una potencia comercial, pues su relación se mostró pendular entre la cooperación Sur-Sur y la AOD (Lechini y Dussort 2016).

Como presidente pro témpore de la Celac, Ecuador fue uno de los impulsores del convenio Celac-China. En el año 2014 participó junto a otros cuatro países en diseñar una estrategia que representara los intereses de la región con China, mediante la Celac. Esta estrategia permitía adoptar posiciones comunes en desarrollo y cooperación. Durante la presidencia se realizó el I Foro Celac y China, espacio que se convertiría en una herramienta para explorar la cooperación, el comercio y la inversión (Cepal 2015). En palabras de Tussie este Foro, que generó interacciones con el plan de cooperación 2015-2019 al que algunos denominaron Plan Marshall chino, dio paso a la creación de la geografía que permitiría a China insertarse en la región (Tussie 2019).

Consecuentemente, el organismo elevó a la cooperación Sur-Sur como importante instrumento para la integración y el intercambio horizontal entre sus miembros que les permitiría un papel activo en la política internacional y la generación del conocimiento (Sela 2015). Propició el intercambio de experiencias, conocimientos, ciencia y tecnología entre sus miembros para motivar el desarrollo sostenible de la región. Ecuador jugó un papel protagónico en dar el sitio privilegiado a la cooperación Sur-Sur como instrumento de la integración, procurando la soberanía de las naciones de la región. Durante las cumbres que se realizaron cada año en el país que presidía el organismo se discutía la agenda (Celac 2015).

En el 2014, el presidente Correa propuso en Costa Rica, una agenda regional para el desarrollo constituida por cinco ejes: reducción de la pobreza y desigualdades; fortalecimiento de la educación, ciencia, tecnología e innovación; generación de consensos sobre medioambiente y cambio climático; financiamiento para el desarrollo con infraestructura y conectividad; y la solidez del bloque regional. En este último eje Correa le asignó una mayor significancia porque auguraba un buen futuro para la integración en el mundo. Ecuador, en palabras de su presidente, afincó mucha confianza en la Celac. Criticó la OEA, precisamente, por no ser inclusiva y obediente a la Carta Interamericana con países como Cuba y no defender los intereses soberanos de sus miembros sino estar sumisa a los intereses de Estados Unidos, donde se encuentra la sede de este organismo. Con el planteamiento de la Celac se buscaba un sistema interamericano que uniera a las regiones latinas y caribeñas (Correa 2015). Se anhelaba una “sola región latinoamericana” (Entrevista EETE09, octubre 2019).

Adicionalmente, el presidente Correa propuso el fortalecimiento del bloque para mantener buenas relaciones con socios clave fuera de la región. Aunque mencionó varias formas de alcanzarlo, una en particular, era la cooperación Sur-Sur (Correa 2015, 16). Utilizó el término “socios” para referirse a los países interesados en mantener una conexión. Su ministro de Relaciones Exteriores en ese entonces, Ricardo Patiño, también propuso como tema central el fortalecimiento institucional de Celac, sin mencionar la cooperación Sur-Sur (Patiño 2012).

En este contexto, para “Ecuador el 2015 fue de gran impulso para la cooperación Sur-Sur” en el marco de la Celac (Entrevista EETE06, agosto 2019). En este período se realizaron acciones y proyectos mediante la cooperación Sur-Sur, principalmente orientados hacia el Caribe. Varias son las evidencias. Según entrevistas, una de ellas fue la propuesta ecuatoriana que realizó en el 2015 en el seno de la III Cumbre de Celac en Costa Rica sobre la disposición de una plataforma para la recopilación de capacidades y fortalezas en la gestión pública. Este mecanismo buscaba “explorar las oportunidades de cooperación Sur-Sur” y recopilar las

capacidades nacionales y de la región, que servirían para cooperar y acercar los países y las regiones (Entrevistas EETE06, agosto 2019; EETE11, noviembre 2019). La propuesta empezaría en focalizar las necesidades de los países más vulnerables y de menor desarrollo. Los componentes de la plataforma consistieron en: i) recopilar las capacidades y fortalezas nacionales para ponerlas a disposición de los países del Caribe; ii) mapear proyectos subregionales y regionales de interés para el Caribe; iii) inventariar esos proyectos (Seteci 2015, 2016). La metodología que se compartió con los países miembros de la Celac era la misma que se implementó en el país para la reingeniería de la cooperación.

Otra de las acciones durante la presidencia de Ecuador fue impulsar entre sus miembros la reducción de la pobreza con la inversión de un mayor presupuesto para mejorar la calidad de la educación (Celac 2015) porque con el conocimiento como pilar se podría alcanzar la soberanía económica, política y social (Correa 2015). Ecuador propuso seguir fortaleciendo la integración para una “región libre y unida” y la institucionalidad de Celac para influir en la toma de decisiones en el mundo global (Correa 2015). Todo esto se dio en un marco de confianza mutua, solidaridad e intereses compartidos, en el que la cooperación Sur-Sur sumaba, según las declaraciones de Correa.

Con motivo de la Cumbre UE-Celac 2015 el presidente Correa declaró que América Latina y el Caribe necesitaban ser más agresivas para una cooperación contundente acorde a la búsqueda del derecho del buen vivir. Es así como los países en desarrollo podrían tener mayor acceso al conocimiento, ciencia y tecnología de la experiencia de los países desarrollados. Añadió, que el conocimiento, con el debido reconocimiento a quien lo generó, puede estar al alcance de la humanidad. Una vez más, se habló de una cooperación Sur-Sur. Expresó que los propósitos que perseguían la región y en especial Ecuador eran una nueva cooperación que respetara la soberanía de forma equilibrada, en la cual las partes consensuaran las necesidades. Esta cooperación no debería ser impuesta y abonar a los planes de desarrollo de los Estados del Sur (Correa 2015).

Ecuador estuvo a cargo de la presidencia pro tempore durante el 2015 y entregó dicha presidencia en la IV Cumbre que se realizó en Ecuador el 27 de enero de 2016. La Declaración de Quito, al finalizar la presidencia pro tempore, estaba cargada de acciones políticas para crear un espacio regional que incluya sociedades más justas y equitativas (Celac 2016). En tanto la cooperación Sur-Sur para la Celac constituía una oportunidad para sus miembros. Se declaró como un instrumento para la “complementación, solidaridad, unión, integración y el intercambio horizontal de conocimiento” explotando el acervo de

experiencias de cooperación Sur-Sur y triangular. La cooperación constituyó un puente para exportar prácticas a socios extra regionales intercambiando “experiencias, conocimientos, buenas prácticas, políticas públicas, formación y capacitación” (Celac 2016, 7). En la agenda de trabajo para el 2016, Ecuador insistió en su propuesta de avanzar en el mapeo de áreas de cooperación Sur-Sur basada en las capacidades, fortalezas institucionales y políticas públicas exitosas de cada país miembro de Celac (Celac 2016). Al igual que el acercamiento con China, para los miembros de Celac era importante estrechar puentes políticos y comerciales con la Unión Europea y, sobre todo, identificarse como la unión latinoamericana.

La presidencia de Celac se la manejó desde la Cancillería. En tanto, el grupo de integración internacional, consistente en grupos de trabajos sectoriales de cooperación internacional de Celac, fue liderado por Seteci, conforme señaló en entrevista la ex directora de cooperación Sur-Sur de Seteci (Entrevista EETE13, enero 2020). Es decir, el alcance del manejo de las relaciones con Celac tuvo dos contrapartes ecuatorianas, la una para las cuestiones políticas (Cancillería) y la otra encargada de asuntos técnicos, donde fue clave la cooperación Sur-Sur (Seteci).

Como producto de la membresía en Celac, Ecuador renovó, en unos casos, y en otros creó vínculos con 24 Estados: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Surinam y San Vicente y Las Granadinas (Seteci 2015 b, 69).

Por otra parte, la integración subregional mediante la Unasur constituyó un espacio para cooperar (Cepal-Unasur 2014). Unir los esfuerzos del Mercosur y de la CAN fue lo que motivó a promover una integración de mayor alcance. Lo que se esperaba era vincular esos procesos de integración y buscar la “integración de la integración” (Insignares 2013, 5). Las reuniones de los presidentes de América del Sur dieron paso a la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones en Brasilia en 2005 para después consolidarse institucionalmente como la Unión de Naciones Suramericanas en Margarita en 2007. Posteriormente, se firmó el tratado constitutivo de la Unasur en Brasilia en 2008. Los principales impulsores de esta integración fueron Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador. Ellos tenían un claro objetivo que era alcanzar una unión fuerte y sólida que les permitiera tener representatividad política, económica, cultural, social y securitaria. En el marco de una gobernanza regional, los Estados entregaron cierta representatividad de poder político en temas como salud y seguridad, en la que la cooperación colectiva regional y bilateral Sur-Sur



servió de nexo para promover efectivas relaciones y proyectos en conjunto (Kacowicz 2018; Salgado 2017). Posiblemente, la suma de sus capacidades pudo convertirse en un poder blando al momento de tomar decisiones a nombre de la región, mismo que sería un mecanismo para contar con un margen de presión desde la región. Entre los ejemplos se destacan el proyecto Banco de Leche de Brasil, y de Ecuador los proyectos de Semaforización de Alimentos, Sistema Integrado ECU911 y Compras Públicas. (Ayllon, Ojeda y Surasky 2014b).

Con un marco constitutivo de la Unasur fuertemente político, los Estados miembros buscaban la construcción de una identidad regional. Su amplia agenda parecía una salida justa para los doce países que constituían la Unasur, pero faltaron instrumentos, además de la cooperación Sur-Sur, que vincularan la existencia del organismo y su rol como necesarios para la región. Un mecanismo para alcanzar su agenda era la cooperación bilateral entre Estados y otros actores públicos y privados que apoyarían los intercambios entre socios. De esta manera, la cooperación Sur-Sur tomó fuerza en este período y se convirtió en el instrumento idóneo para mantener buenas relaciones, intercambiar experiencias, capacitación, asesorías y conocimientos. En suma, aportó desde las capacidades de los Estados al desarrollo de la región (Insignares 2013).

Hubo avances en el seno de Unasur en materia de salud, seguridad, defensa e infraestructura mediante la cooperación Sur-Sur. Pero estos no fueron suficientes para asegurar la solidez de la integración en el futuro, cuando esos gobiernos que lo impulsaron ya no estuvieran (Insignares 2013). La agenda quedó plasmada de grandes intenciones y discursos que influyeron mayormente en acciones sociales, seguridad y políticas, dejando una brecha en los temas económicos y comerciales (Entrevista EEA15, enero 2020). Por ejemplo, en esta práctica en grupo se priorizó las compras de medicamentos y servicios, un proyecto que ya se venía gestando desde la CAN. De este modo, se observa que las buenas experiencias no quedaron instituidas ni siquiera como grandes programas regionales ni en una política pública regional que sirviera para mantener estas y solucionar grandes problemas del futuro, como por ejemplo la pandemia mundial, vinculando también a otros organismos internacionales, de tal manera, que se convirtieran en sendos programas regionales con presencia extra regional. Es decir, más que las acciones prácticas y técnicas en pro de la región primó la decisión política de momento (Insignares 2013; Ayllón 2016). “La región se va polarizando” y luego hay una “crisis social, económica y política que revela los límites de este nuevo multilateralismo. La

ausencia de institucionalidad política da cuenta de la fragilidad de Celac y Unasur” (Entrevista EEA15, enero 2020).

El tema comercial no quedó anclado ciertamente y se manejó con acuerdos de libre comercio y la inserción a la economía mundial adaptando propias políticas regionales. Tampoco se fortaleció el nivel de alcance vinculante que Unasur y Celac debían mantener para realizar un trabajo en conjunto regional y en apego a los mismos problemas que aqueja a Latinoamérica y el Caribe (Quiliconi y Rivera 2019). Políticamente ambos colectivos, especialmente Unasur que se tornó muy discreto en la toma de decisiones, dieron espacios a intereses desde la burocracia. El papel de Unasur como facilitadora en la crisis política de Venezuela se mostró ambiguo y no vinculante. La flexibilidad que tuvieron los Estados para actuar en la Unasur fue un aspecto que probablemente impactó en la gestión del organismo (L. Gómez 2015).

En este contexto, Ecuador asumió la presidencia pro témpore de Unasur desde agosto de 2009 hasta noviembre de 2010. En la apertura anunció que el organismo trabajaría en temas como educación, salud, ciencia, tecnología e innovación, como motores de desarrollo, la lucha contra el narcotráfico, la infraestructura y el planeamiento que eran temas prioritarios en el país. Como parte de la agenda de trabajo, Ecuador también ofreció dotar a la Unasur de un centro de asesoría jurídica y de resolución de conflictos para los países miembros. Este tema cobró importancia para Ecuador porque la defensa de sus soberanías y respeto como países sólidos y unidos fue un tema de preocupación en el seno del organismo (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010).

En este sentido, la cooperación bilateral se vio fortalecida entre los países miembros. Fueron intensas las relaciones que, en ese entonces, estuvieron marcadas por una coalición que parecía tener futuro. Fander Falconí, canciller de Ecuador en 2010, señaló que la articulación de la cooperación internacional contribuiría en la lucha contra la inequidad y exclusión social en el marco de la integración de Unasur (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010). En su afán de impulsar la Unasur, Ecuador propuso su capital como sede de la Secretaría General de Unasur. Esta acción posicionaba a Ecuador como un forjador de la identidad sudamericana (Correa 2007; Celac 2015). Sin embargo, desde un principio esta integración estuvo impregnada de objetivos políticos-ideológicos impulsados por criterios de gobiernos progresistas, más que programas técnicos y geoestratégicos regionales en los que la cooperación Sur-Sur sirviera de plataforma para el Sur Global (Entrevista EETE06, agosto 2019). Otro de los problemas que dificultó el sostenimiento del organismo fue la inconsistencia en el mantenimiento de una línea política (de derecha o izquierda) y la frágil

institucionalidad. Con los cambios de gobierno, por tanto, se corría el riesgo de que la Unasur perdiera fuerza en su impulso.

Desde Cancillería se condujo la representación ecuatoriana durante la presidencia pro témpore, con el anhelo de encontrar, mediante la cooperación internacional, las condiciones para abatir la inequidad y exclusión social en la subregión (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010). Durante este período el ente encargado de la cooperación internacional firmó cinco convenios de asistencia técnica fomentando la cooperación Sur-Sur (Senplades a 2010). Pero hubo otros motivos que pesaron más como la integración y formar un amplio espacio para las negociaciones, consensos y una nueva visión de concebir su propio desarrollo. Por ello, sus instituciones destacan el trabajo incansable del presidente Correa para fortalecer la Unasur y Celac.

Por último, hay que destacar que el regionalismo, por una parte, favoreció la cooperación horizontal. Pero también la hizo más compleja al existir varios procesos de integración en marcha. La diversidad de iniciativas en la región produjo, en algunos casos, el aprovechamiento individual dando pie a que la cooperación Sur-Sur técnica se viera comprometida. Otro asunto fue la superposición de acuerdos, que junto a la heterogeneidad de prioridades y compatibilidades puede entenderse “como contribuciones a la erosión progresiva de la legitimidad del regionalismo latinoamericano” (L. Gómez 2015).

### **3.3.3. Capacidades de Ecuador y oferta de cooperación Sur-Sur en el período 2008-2015**

En esta sección se examina las capacidades de Ecuador mediante la oferta de cooperación Sur-Sur. Nos enfocaremos en una muestra de temas sociales más relevantes.

Ecuador es un Estado pequeño atravesado por la línea ecuatorial, por lo que se encuentra en ambos hemisferios. Limita al Norte con Colombia, hacia el Sur y Este con Perú y al Oeste con el Oce no Pacífico. Su territorio es de 256.000 km<sup>2</sup>. Su población al 2018 fue mayor a los 17 millones de personas, la mitad hombres y la otra mitad mujeres. El 64.4% de la población se encuentra entre los 15-64 años de edad. Es el país más pequeño entre los países andinos y se ubica en el puesto 62 según el volumen del PIB (Datosmacro 2018). El crecimiento

económico de Ecuador al 2015 fue del 0.3% del PIB.<sup>39</sup> Entre 2007-2016 hubo un aumento de la inversión pública de 10,3% del PIB; anteriormente entre 2000-2006 fue de 4,4%.<sup>40</sup>

La Constitución que propone un Estado social de derecho impulsa la cooperación Sur-Sur a través de varios mecanismos. Uno de ellos fue el Plan Nacional de Desarrollo Buen Vivir (PNBV) que caracterizó al Gobierno y está dentro del período de estudio 2008-2015.

Precisamente, la Constitución redactada al inicio de la presidencia de Correa y los planes de desarrollo fueron enfocados al nuevo sendero que el Gobierno proponía, en los que el desarrollo social interno fue lo más fuerte, acompañado de una matriz productiva en sectores estratégicos. En el plano internacional, se buscó un creciente acercamiento con países que compartían ideologías de izquierda o progresistas para alejarse del modelo neoliberal y sus instituciones, y defender la soberanía regional mediante la integración (T. Ojeda 2017).

Frente a ello, el Estado ecuatoriano realizó cambios internos en el manejo de la cooperación internacional con enfoque político post-neoliberal apoyado en el PNBV del Socialismo del Siglo XXI (F. Houtart 2014). Al finalizar la primera década de este siglo y al comenzar la segunda década, Ecuador estaba empeñado con el cambio de política nacional e internacional y con un modelo de inclusión social para resolver problemas de pobreza y desigualdad socioeconómica (Freidenberg 2014). Así, el país mostró un despegue en cuanto a acciones de cooperación regional y mejoró su imagen internacional (Senplades 2010c; Bernal 2017). Los planes de desarrollo 2007-2010 y luego los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017 fueron la base para dar una arquitectura a la cooperación Sur-Sur en el país. El PNBV 2013-2017 señala que “la cooperación [...] es un mecanismo complementario de las políticas nacionales” (Senplades 2013, 345).

A continuación se sintetizan algunas actividades de cooperación Sur-Sur de Ecuador. Con la tabla 3.4 se muestran los propósitos tras de las acciones.

---

<sup>39</sup> Según Cepal, el crecimiento del PIB de Ecuador fue del 0,3%. Consultado: 30 diciembre 2020. Disponible: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/1600548EE\\_Ecuador\\_es.pdf?sequence=91](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/1600548EE_Ecuador_es.pdf?sequence=91)

<sup>40</sup> Conferencia Rafael Correa Diálogos por la democracia Unam, 21 enero 2021. Disponible: [https://www.facebook.com/watch/live/?v=3594440670622714&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=3594440670622714&ref=watch_permalink)

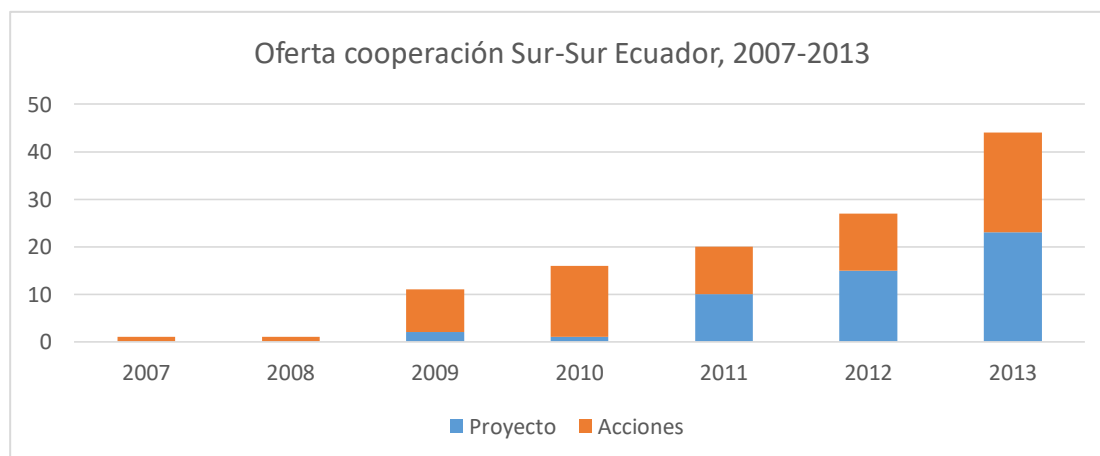
**Tabla 3.4. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Ecuador 2008-2015 como parte de la estrategia de inserción de Ecuador en el mundo.**

<b>Año</b>	<b>Acciones diplomáticas/políticas</b>	<b>Intervención cooperación Sur-Sur</b>	<b>Propósito general</b>
2010-2015	Aperturas de embajadas en Asia y Medio Oriente	Acercamiento político, comercio, atraer inversión y establecer relaciones	Inserción estratégica extrarregional y apertura económica-comercial
2014-2015	Apertura embajadas en África: Kenia, Argelia, Angola, Etiopía y Nigeria	Acercamiento político y diplomático	Ampliación de las relaciones extrarregión con países influyentes político y económicamente
2014-2015	Reunión del Comité del Grupo Ad Hoc del Foro de Integración Birregional América del Sur – África (ASA), como paso hacia la IV Cumbre 2016	Diálogos preparatorios como un proceso colectivo para cooperar en igualdad y crear una alianza sostenible entre ambas regiones	Encuentro IV Cumbre ASA 2016 en la que Ecuador presidiría el bloque de integración América del Sur-África (ASA)
2013-2016	Gabinetes binacionales de presidentes y ministros de Gobierno	Política de cooperación Sur-Sur. Se consiguen planes binacionales	Carteras binacionales: con: Colombia, Perú, Chile, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Rusia

*Fuente:* Elaborado con base en datos de la investigación y de [www.sela.org](http://www.sela.org)

Con el gráfico 3.1. se demuestra el dinamismo multiplicador de la oferta de cooperación Sur-Sur. Entre el año 2011 y 2013 los proyectos ganaron presencia frente a las acciones, lo que denotaba un proceso con avances.

**Gráfico 3.1. Oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador**



*Fuente:* Elaborado con base en Informes Segib 2009-2015.

En los primeros años la oferta de cooperación Sur-Sur estuvo marcada por proyectos sociales. En el aspecto científico-técnico de la cooperación Sur-Sur, Ecuador aprovechó una de sus experiencias emblemáticas con la creación de política pública para personas con discapacidad actuando como oferente en la región. El programa “Ecuador sin barreras” estuvo alineado con los derechos internacionales de las personas con discapacidad a partir de 2008. Por primera vez se instituyó plenos derechos para estas personas y obligaciones para el Estado, empresa privada y la sociedad. Se partió con un sistema de información nacional alimentado por datos técnicos y sociales. Esta política priorizó la atención en salud, acompañada de ayudas técnicas y la adaptación física de infraestructuras públicas para su accesibilidad. Este tema fue incorporado en la agenda política de oferta de cooperación Sur-Sur. Bilateralmente se dio acompañamiento y asesoría a Perú, México y Uruguay en los que se implementaron similares políticas. De igual manera, se compartió el conocimiento con Haití, Colombia, Guatemala, Chile, El Salvador, República Dominicana y Jamaica, aunque no se reporta seguimiento e información (Viola y Páez 2019, 108-114). En el ámbito regional se realizó el primer encuentro continental “América solidaria e inclusiva” en Quito en 2012. También se asesoró al Organismo Andino de Salud de la CAN en la creación de la Política Andina de Discapacidades (Viola y Páez 2019, 108-114).

Otros programas convertidos en política pública en Ecuador también fueron compartidos mediante la cooperación bilateral y en el seno de la Unasur, como son la prevención en salud y nutrición “semaforización de alimentos” y el programa de uniformes escolares “hilando el desarrollo” (Seteci 2019, 51, 88; Díaz et al. 2017). La ex directora de cooperación Sur-Sur de Seteci explica que “Hilando el desarrollo fue una estructura económica de pequeños emprendedores para fortalecer la economía popular y solidaria con la confección de uniformes para escuelas y colegios públicos mediante ferias inclusivas, asociaciones y grupos liderados por mujeres, exportado al Salvador”. De igual forma, el programa familiar de “centros de atención integral del buen vivir fue compartido mediante la asistencia técnica en Haití, Guatemala y El Salvador” (Entrevista EETE11, octubre 2019). La herramienta de “gestión de documentación Quipux también fue exportada a los gobiernos de Uruguay, Paraguay y a Centroamérica”. Con “Santa Lucía se ofertó políticas de educación pública”, a cambio se quería “enviar a formar profesores ecuatorianos en idioma Inglés” abaratando costos (Entrevistas EETE07, agosto 2019).

Para Acosta, ex servidora de Seteci, el apoyo mediante la oferta de cooperación Sur-Sur que se sostuvo en la relación de Ecuador con Haití despertó mucho interés. En un inicio se llegó a

“aprobar diez proyectos en gobernanza, erradicación de pobreza extrema, fortalecimiento de talento humano, desastres naturales y discapacidad, de los cuales tres se ejecutaron totalmente”. Desde Seteci y Cancillería se “hicieron esfuerzos por llevar adelante la cooperación al ser de prioridad para el Gobierno ecuatoriano” (Entrevista EETE06, agosto 2019). Mediante la “asistencia técnica, las políticas del bono de desarrollo humano y la construcción del plan de desarrollo del buen vivir se transfirieron a ese país” y otros proyectos porque fue de los países que mayor oferta recibió (Entrevista EETE11, octubre 2019).

En el marco de la integración regional en 2015, Ecuador ofertó 38 iniciativas de cooperación Sur-Sur en materia de: i) mejoramiento del rendimiento agrícola en cacao, café, trigo y maíz, ii) optimización de agricultura familiar, iii) producción de productos derivados de la leche y la carne, iv) epidemiología, control de plagas y enfermedades, v) fortalecimiento institucional, vi) preservación y gestión de áreas naturales, vii) implementación de tecnologías limpias, viii) protección de derechos de niños y adolescentes a República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Haití, Cuba, Honduras y El Salvador, Venezuela, Brasil, Chile y Bolivia (Seteci 2016).

Esta muestra de transferencias de aportes en materia social abrió nuevos espacios de cooperación técnica horizontal con países de Centroamérica y el Caribe. Se propuso elevarles la autoestima como naciones e incentivarles el deseo de integrarse e intervenir en las decisiones en el seno de los bloques regionales (Entrevistas EETE06 y EETE07, agosto 2019).

### **3.4. Transferencia de capacidades de Colombia y Ecuador según los reportes de la Segib**

Colombia en el 2009 ya contaba con varios proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur y que fueron cada año sumando (Segib 2009). Ecuador, en cambio, en este año empieza a participar como oferente (Segib 2009, 2010). El informe 2011 reconoció que Ecuador se estaba presentando cada vez más como oferente de la cooperación Sur-Sur “estos países no sólo han desarrollado capacidades sectoriales sino, sobre todo, que han logrado empezar a transferir parte de estas fortalezas a otros países de la región” (Segib 2011, 63-64). En ambos países se notó la diversificación de temas.

En 2012 Ecuador está entre los países intermedios en inversión de este tipo de cooperación, junto a Colombia, Cuba, Chile y Uruguay. Todos ellos sumaron el 25% del total de la oferta. Lo actuado llama la atención: “en el ejercicio 2010 Ecuador y Uruguay ya empezaban a

emerger como nuevos oferentes y [...] para el ejercicio 2011 se reafirmaron con la ejecución conjunta de una veintena de proyectos” (Segib 2012, 31). En contraste, Colombia como oferente demostró que año a año, fue consolidando su propósito de cooperar en la región transfiriendo sus capacidades (Segib 2012).

Entre 2013 y 2014 Colombia estaba entre los cinco primeros oferentes y su participación era del 9,5% del total de la oferta en cooperación Sur-Sur. Ecuador participó con 14 proyectos de entre 506, y así escaló puestos sobre varios países de la región. En cuanto a las acciones, Ecuador se encontró entre los seis países que más se destacaron con el 5.9%. Colombia apareció un puesto antes de Ecuador (Segib 2014b). El informe 2015 indica que tanto Colombia como Ecuador se mantienen como oferentes. Colombia reportó oferta extrarregional (Segib 2015). Se debe señalar que para Colombia una de sus mayores capacidades fue el tema de seguridad en la región, por lo que la oferta de proyectos y acciones recayeron allí. Ecuador también ofreció temas de seguridad, gestión pública y medio ambiente, y su principal destino de estos proyectos fueron las fronteras (Malacalza 2020, 22).

De todos los períodos revisados se puede apreciar que Colombia siempre se encontró entre los seis mayores oferentes de cooperación Sur-Sur en la región. Sin embargo, no hay que menospreciar el esfuerzo cada vez más robusto que hizo Ecuador, tomando en cuenta que este tipo de cooperación no se encontraba institucionalizada hasta empezar el gobierno de Correa. Los informes señalan que Colombia se mantuvo constantemente entre los primeros oferentes, pero que también Ecuador mostró cambios significativos según la Segib, “volvieron a destacar cinco de los más activos en términos de proyectos (Colombia, México, Argentina, Cuba y Chile), a los que habría que sumar Uruguay, Perú y Ecuador, quienes ejecutaron cada uno más de una decena de acciones” (Segib 2012, 36). Para Viola y Páez (2019) la tendencia al alza de las cifras recae en la estrategia de posicionamiento de Ecuador como oferente de cooperación Sur-Sur y la participación en procesos de integración.

Colombia siempre mantuvo un balance en sus dos roles como oferente y receptor. En cambio, para Ecuador hasta el 2008 la balanza se inclinó hacia la recepción. Fue a partir de este año que Ecuador asumió ser oferente y fue adquiriendo algún equilibrio entre los dos roles. A esto hay que aumentar que Ecuador fue diversificando su cooperación Sur-Sur, particularmente hacia el centro de la región.

De igual manera, en Ecuador hay que anotar que la cooperación Sur-Sur comenzó a crecer en ofertas de acciones y proyectos a partir del 2008, pero su crecimiento exponencial se dio a



partir de 2010 hasta 2014. En 2015 se observa un estancamiento de la oferta y de ahí en adelante hubo significativas bajas para estos dos países (Viola y Páez 2019).

### **3.5. Contrastes en la relación del posicionamiento internacional y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015**

En este capítulo se examinó el posicionamiento internacional de Colombia y Ecuador. Se estudiaron como subfactores que configuraron la política de oferta de cooperación Sur-Sur: la política exterior, la postura en el concierto regional y las capacidades del país. Con la tabla 3.5 se resumen los elementos considerados en el análisis de los subfactores que contribuyen a explicar parcialmente la pregunta de investigación central y las interrogantes subsidiarias.

Este factor “posicionamiento internacional” muestra la importancia que cada país, desde diferentes escenarios, asumió y el rol que representó en la oferta de cooperación Sur-Sur. La época y el contexto en el que se desplegó el posicionamiento también influenciaron en dicha política porque intervinieron varios acontecimientos de importancia nacional, regional y mundial.

**Tabla 3.5. Incidencia del posicionamiento internacional en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015**

<b>Factor: posicionamiento internacional</b>					
<b>Contexto internacional / regional</b>					
Neoliberalismo y post neoliberalismo en la región / Integración regional, asociación estratégica / Declarados PRMA / Entorno favorable <i>commodities</i> / Crisis financiera mundial / Auge de la cooperación Sur-Sur					
<b>Subfactores/ categorías de análisis</b>	<b>Elementos característicos</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Diferencias</b>	<b>Similitudes</b>
Política exterior y cooperación Sur-Sur	Proyección internacional del país	Proceso negociación con grupos subversivos  Proyección Colombia: país de paz  Firmas TLC  Buenas relaciones región/extrarregión	Idea de integrar la región como bloque sólido y soberano Proyección Ecuador: de cambios  No firmas TLC  Buenas relaciones región/extrarregión	Búsqueda de reconocimiento individual/grupal/multilate ral  Enfoque de política exterior: extrarregional y regional / regional y extrarregional	Necesidades de reconocimiento y proyección para insertarse internacionalmente  Cooperación Sur-Sur es herramienta de política exterior
	Socio confiable	Convertirse en socio confiable de coop Sur-Sur Triangular  Expectativas Norte: Reputación socio estratégico en Sur y ser miembro de OCDE, OTAN	Convertirse en socio confiable con oferta coop Sur-Sur  Expectativas Sur: relaciones políticas, cooperativas y comerciales en Latinoamérica y extrarregión	Socio confiable: para acceder al Norte / por solidaridad y consolidar integración regional	Énfasis en ofrecer cooperación Sur-Sur a Centroamérica y el Caribe

		Expectativas Sur: relaciones políticas, cooperativas y comerciales en Latinoamérica y extrarregión  Ser un referente de seguridad regional	Expectativas Norte: Mantener buenas relaciones políticas y comerciales con otros países		
La postura en el concierto regional	Integración regional/ subregional	Participar integración política, seguridad y comercial  Participación comercial en otros bloques	Consolidar bloques de integración Unasur y Celac  Creación banco del Sur. Propiciar diálogo político y comercial	Aprovechamiento espacios para: el comercio- inversión / la integración política-comercio	Activa participación bilateral y en bloque
	Presencia en foros internacionales	Participación en bloques para: . toma decisiones . conseguir AOD	Presidir presidencia Grupo G77+China, Celac, Unasur Promocionar modelo desarrollo del buen vivir	Participación en varios bloques para ascender al Norte / participación en bloques regionales para consolidar integración regional	Apertura de embajadas extra región
	Acercamientos con potencias económicas	Socio-estratégico con Estados Unidos  Relación comercial con China  Transnacionalización empresas  Servir de <i>país pivote</i> en seguridad en la región	Distanciamiento político- ideológico con Estados Unidos sin cortar relaciones comerciales  Socio económico y comercial con China  Apertura de embajadas estratégicas para cooperar, comercio, inversión	Mirada: al Norte y Sur/ al Sur global	Intereses internacionales

		Apertura embajadas estratégicas			
Capacidades de país y oferta de cooperación Sur-Sur	Fortalecimiento de capacidades del Estado	Políticas públicas y desarrollo de capacidades: Coop. Sur-Sur complementa con CID para el desarrollo de capacidades  Agenda política exterior multipropósitos	Políticas públicas del buen vivir: el hombre en su entorno es el eje del desarrollo.  Coop. Sur-Sur es estratégica para el desarrollo nacional, regional e inserción de Latinoamérica en el mundo.  Agenda política exterior con énfasis en Latinoamérica	Coop. Sur-Sur: complementaria para el desarrollo / alternativa a la insuficiente AOD y complemento para el desarrollo  Coop. Sur-Sur para: desarrollo interno y bilateral / desarrollo regional, bilateral e interno	Reconocimiento de capacidades mediante oferta de cooperación Sur-Sur para sus propósitos y posicionamiento

Elaboración con información de la investigación.

### **3.5.1. Política exterior: proyección internacional y socio confiable**

La cooperación Sur-Sur fue una eficaz herramienta de política exterior para ambos países. Para Colombia la cooperación Sur-Sur fue una prioridad y complemento de su política exterior como estrategia de desarrollo nacional para avanzar en su inserción y posicionamiento en Latinoamérica, el Caribe y también extrarregional. Mientras tanto, para Ecuador, la cooperación Sur-Sur fue concebida para abrir puentes y relaciones en América Latina y Caribe en el marco de la integración regional y ofrecer sus experiencias y capacidades a Estados similares con menor desarrollo para superar brechas sociales.

A pesar de los diversos intereses estratégicos y la connotación ideológica marcada en la apropiación de la cooperación Sur-sur en este período, se observó su empleo intenso para alcanzar un reconocimiento internacional. En un entorno del neoliberalismo y globalización, Ecuador apostó por la idea de crear coaliciones y mostrar soberanía en varios temas. Su estrategia de proyección basada en el paradigma del buen vivir condujo a que sus homólogos conozcan los avances en la modernización del Estado. Mientras tanto, Colombia buscó oportunidades dentro y fuera de la región para el intercambio comercial, la inversión extranjera y un mejor posicionamiento internacional. Además, los problemas de conflicto armado y narcotráfico en Colombia incentivaron al Gobierno a encontrar diversos cooperantes internacionales. La imagen negativa de Colombia de los años anteriores se convirtió en una imagen relativamente positiva. Como primer paso en el proceso en la consecución de la paz, se renovó la agenda de política exterior del país.

### **3.5.2. Postura en el concierto regional: Integración regional, foros y acercamientos**

La oferta de cooperación Sur-Sur como agente dinamizador del desarrollo se manifestó de distintas formas para ambos países. Para Colombia las iniciativas de integración calaron para enlazar buenas relaciones cooperando y así consolidar su imagen de oferente. Su principal propósito fue ganarse la reputación y preparar el camino de ascenso hacia el Norte. Dos fueron los motivos: el uno mostrarse como socio responsable para captar más cooperación internacional y el otro fue inmiscuirse como miembro en grupos de poder económico. Estos dos le llevarían a conseguir otro propósito que era ser reconocido como país competente para salvaguardar la seguridad regional. Además, la oferta de cooperación Sur-Sur sirvió de puente para establecer relaciones armoniosas con otros países que estaban desgastadas. También, sirvió para continuar con el trabajo cooperativo con Centroamérica y el Caribe que se había

iniciado décadas atrás. Pero las dos más importantes razones tienen que ver, por un lado, con la proyección política, comercial y económica del país en la región y con otras latitudes geográficas en países de África y Asia. Por otro lado, Colombia tenía serias intenciones de ganar un puesto en organismos internacionales liderados por países del Norte, como la OCDE y la OTAN.

Para Ecuador el agente propulsor de la cooperación Sur-Sur fue la integración en la región porque para el presidente Correa el futuro de las naciones estaba en la fortaleza que brindaba la unión. Constó como objetivo estratégico en la Constitución, en los planes de desarrollo y en las agendas de política exterior y de cooperación internacional. El propósito fue de fortalecer la soberanía de los países de la región hacia la creación y consolidación de un nuevo orden global multipolar impulsado por bloques políticos y económicos en el marco de buenas relaciones para un mundo más justo y equitativo. Desde lo político se concibió principalmente en el contexto internacional, mientras que en lo interno la cooperación técnica se perfiló conforme los planes de desarrollo para impulsar, primero, temas en áreas sociales y después un cambio de la matriz productiva (Senplades 2013). Durante este período Ecuador captó tres presidencias en bloques que representaban el Sur: Unasur, Celac y G-77 e hizo propuestas para la unidad y la consolidación de una fuerte representatividad en temas comerciales, políticos y económicos.

Tanto Colombia como Ecuador aprovecharon los espacios de encuentro como Unasur y Celac para promover sus intereses. Colombia diversificó varios temas de interés nacional. El primero fue posicionarse en la región como un país de paz. Ecuador lo hizo buscando una unidad regional, pero también ampliando sus relaciones bilaterales. La oferta de cooperación Sur-Sur para ambos países estuvo presente en sus gestiones, al mismo tiempo en la representación en el seno de la Unasur como organismo de integración subregional. En este aspecto, la cooperación Sur-Sur se convirtió en un mecanismo para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (Lechini y Morasso 2015). En definitiva, a partir de la oferta de cooperación Sur-Sur, ambos países conquistaron reputación con su actuación en este espacio de integración, y que en ese momento tenía representatividad y credibilidad cedida por cada país miembro. La conformación de Celac como proceso integracionista tenía entre sus objetivos el desarrollar un trabajo más integral en lo económico y comercial, pero no tuvo el impulso deseado. El tratamiento de estos asuntos se tornó más difícil y no hubo los mecanismos claros para asumirlos, además se suma la conformación heterogénea de países. Aunque hubo manifestaciones de oferta de cooperación Sur-Sur en el marco de este bloque,

su empleo para Colombia y Ecuador no dejó una huella marcada para aupar y continuar programas emblemáticos y proyectos para fortalecer la región.

En cuanto a las relaciones con potencias, ambos países andinos tuvieron acercamientos con China (Lo Brutto 2018). Sin embargo, Colombia tuvo más conexión con Estados Unidos, mientras que Ecuador prefirió aproximarse a China.

### **3.5.3. Capacidades nacionales**

Aparte de ser Colombia solidario en la región, la cooperación Sur-Sur fue un eslabón más en los objetivos generales de la cooperación internacional para alcanzar mejores relacionamientos y beneficios geoestratégicos, seguridad, comerciales, económicos, políticos, sociales, culturales de ciencia y tecnología, entre otros. Sobre todo brindó un espacio para el posicionamiento de Colombia a niveles regional y global y su proyección como potencia media en la región, a la par de Argentina y Chile. Más aún, el aprendizaje de los procesos de paz con las guerrillas y las estrategias sociales, políticas y económicas fortaleció las capacidades de Colombia como oferente de cooperación.

Ecuador, en este período, se propuso mejorar su imagen impulsado por la construcción de políticas de gestión pública del buen vivir, mayor presencia en el plano regional y, por supuesto, la cooperación con sus vecinos.

Los datos demuestran que ambos países al empezar el 2008 apalancaron la cooperación Sur-Sur. En el caso de Colombia, como ya era socio-oferente, venía participando con estas iniciativas. Sin embargo a lo largo de esta segunda década hasta el 2015 dio muestras de maximizar esta herramienta que le sirvió de complemento a su estrategia de posicionamiento internacional. Para Ecuador fue el inicio de esta modalidad como socio-oferente. Su actuación muestra un antes y un después en la cooperación Sur-Sur. Esta experiencia sirvió para el despegue de la cooperación Sur-Sur pero no alcanzó a consolidarse como una alternativa de complemento para el desarrollo del país ni tampoco para mantener el posicionamiento alcanzado.

### **3.6. Conclusiones**

Los dos países desde escenarios e intereses distintos se posicionaron. Colombia lo hizo en la región y también fuera de ésta. En la región se constituyó un referente de experiencia en

seguridad. Pero también diversificó su experticia con otros temas, los que integró a una agenda de oferta de cooperación Sur-Sur. Su propósito principal fue convertirse en socio estratégico, apoyado por Estados Unidos. La buena imagen en la región, gracias a la cooperación que desplegó y por la importancia del proceso de paz, le favoreció para dirigirse al Norte. También le sirvió para recibir mayor AOD y cooperación Sur-Sur triangular. Hubo un fuerte trabajo de política exterior y su agenda de oferta de cooperación Sur-Sur estratégica para promover el prestigio de país de paz en la región, en países desarrollados y en organismos internacionales. Sus aspiraciones fueron desde el Norte cooperar con el Sur y horizontalmente también. Por su parte, Ecuador se posicionó en la región con la participación en espacios de integración y con la intensificación del relacionamiento bilateral. Fue uno de los mayores impulsores de la integración para el desarrollo de sus pueblos y de la región. Buscó extenderse en sus acercamientos bilaterales con el Caribe mediante la oferta de cooperación Sur-Sur técnica y política-ideológica. La modernización del Estado amparada en el buen vivir le permitió tener prontamente una experiencia exitosa en gestión pública que fue promovida entre sus vecinos. Su política exterior promocionó la agenda de cooperación Sur-Sur permitiéndole alcanzar la reputación deseada. Las presidencias pro témpore en tres espacios del Sur activaron la política de oferta, sobre todo con la presidencia de Celac.

El factor del posicionamiento internacional, que corresponde a las acciones de política exterior para gestionar la proyección internacional, las relaciones en la región y más allá; la presencia en espacios internacionales; las capacidades de país y la oferta de cooperación Sur-Sur incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador por el despliegue de estrategias de inserción internacional acompañadas de las agendas de política exterior y de oferta de cooperación Sur-Sur. Este análisis se relaciona con los factores que se estudian a continuación, principalmente con el liderazgo político.



## **Capítulo 4. Liderazgo político**

En este capítulo se ponen de manifiesto aquellos condicionantes relacionados con el liderazgo en Colombia y Ecuador que explican su política como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur. Se examina el liderazgo en un país con características de potencia-economía intermedia que al momento asumía un proceso de paz importante para el país, la región y el mundo, Colombia, y en un Estado pequeño que pasaba por importantes transformaciones sociales y de modernización del Estado. Ecuador defendía ideales integracionistas y de coalición para el desarrollo económico, político y social de la región los cuales recurrieron a la cooperación Sur-Sur para destacarse en el ámbito nacional e internacional. Para ello se caracterizan los perfiles de los presidentes y sus ideologías, la representación gubernamental mediante el discurso de sus líderes presidenciales y las visiones del mundo. También se presta atención al presidencialismo, característico de los países en estudio (Prado-Lallande 2020b). Con ello se trata de analizar, por una parte, el liderazgo que asumió cada país en el contexto internacional con énfasis en lo regional y, por otra parte, la apropiación y participación del país con la cooperación Sur-Sur en espacios internacionales, considerándolo como un factor explicativo en la configuración de la política de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de la cooperación Sur-Sur. Se debe advertir sobre la línea delgada entre este factor liderazgo y posicionamiento internacional pero que en la práctica se diferencian según el marco teórico, así como, la amplia relación que mantiene con los factores modelo de desarrollo e institucionalidad.

### **4.1. Entorno regional favorable para el liderazgo**

Las primeras décadas del siglo XXI fueron coyuntural para la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Hubo dinámicas tales como la irrupción de potencias emergentes o potencias secundarias regionales y el advenimiento de gobiernos progresistas (Ojeda y Muñoz 2019). Al respecto, Sanahuja señala que las dos Américas Latinas son el espejo explicativo de la fractura ideológica que devino en poder por la movilización política y polarización ideológica, por lo que “los discursos [...] hablan más de la posición de cada actor [...] (J. Sanahuja 2016, 31). Los nuevos gobiernos de izquierda repolitizaron “las políticas de desarrollo, las políticas exteriores y la cooperación e integración regional” y de esta manera hubo políticas de desarrollo más heterodoxas y flexibles diferentes a las del neoliberalismo (Caetano, López y Luján 2019). En este nuevo espacio, países como Colombia optaron por firmar TLC, estabilidad macroeconómica, políticas para la inversión extranjera, política industrial, lucha

contra la pobreza y la integración Sur-Norte poniendo al margen diferencias ideológicas. Otros países como Ecuador adoptaron el modelo del Socialismo del siglo XXI. Los primeros propiciaron accesos a los mercados estadounidense y europeo y se propusieron a integrar la Alianza del Pacífico. Los otros países giraron sus expectativas hacia el Asia-Pacífico y aumentaron sus exportaciones de bienes primarios, particularmente con China (J. Sanahuja 2016, 40-41).

Ese momento también se lo debe entender en el marco de la cooperación bilateral, regional y multilateral Sur-Sur (Ruiz 2018) y en la coyuntura política internacional en la que se manifestó una disputa de liderazgo regional frente a un eventual orden global (Flemes y Wojczewski 2010). Estos y otros acontecimientos propiciaron iniciativas de liderazgos de países emergentes cuanto de países con menores capacidades. Las demostraciones llevaban consigo la esperanza puesta para velar por los intereses de Latinoamérica dejando de lado ideologías políticas y anteponiendo en conjunto las necesidades de cada uno de los tan diversos países de la región. La política de poder en la región y las fuerzas ideológicas propiciaron reacciones y con ello la configuración de liderazgos de poderes secundarios (Flemes y Wojczewski 2010). De este modo, el entramado político y geoestratégico a la luz de la globalización y la heterogeneidad manifestada en la región legitima el liderazgo ejercido por varios países (Rojas 2019; Garretón 2006).

En este contexto, el liderazgo ejercido por Colombia y Ecuador es parte de esos cambios perpetrados en la región y en los que la política de oferta de cooperación Sur-Sur jugó un rol sustancial. El liderazgo y sus condicionantes son importantes en la comprensión de la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur ya que los estudios sobre los estilos de la “presidencia en América Latina” cada vez adquieren mayor centralidad por ser una institución específica del régimen presidencialista que explica los procesos políticos de la región (De Araújo y Rivas 2020, 184-185).

#### **4.2. Perfiles presidenciales colombianos**

En el período de estudio intervinieron dos presidentes de la misma línea política, aunque con diferentes estilos de Gobierno. Ambos mandatarios tenían herencia periodística y recorrido político. Se prepararon desde muy temprano en un entorno favorable para acceder a esa función. Álvaro Uribe fue calificado como un líder sociable, perfeccionista, intelectual, mientras que Juan Manuel Santos se lo percibió como líder racional. El primero se acercó a la

población y a sus problemas y mantuvo la proximidad con Estados Unidos. El segundo diversificó sus relaciones nacionales e internacionales y enfatizó en sus amplios propósitos internacionales (Duarte y Pedraza 2018; De Araújo y Rivas 2020). Estas diferencias explican las distintas políticas de cooperación Sur-Sur que impulsaron los presidentes durante su administración respectiva. El análisis de sus comunicaciones discursivas permite entender el enfoque que cada uno dio a la cooperación Sur-Sur. A continuación se examina el perfil de cada presidente en turno pero el mayor énfasis se pondrá en el liderazgo del presidente Santos por cuanto abarca el periodo de estudio.

#### **4.2.1. Perfil de Álvaro Uribe (2002-2010)**

Fue un político carismático, comunicativo y autoritario. Muy sagaz desde su apareamiento para llegar a la presidencia. De tendencia liberal desde su juventud. Abogado de profesión con especialización en Administración y Gerencia por la Universidad de Harvard y miembro asociado de la Universidad de Oxford (J. Hernández 2019).

Ha pasado gran parte de su vida ocupando cargos públicos. Se desempeñó como alcalde, senador, gobernador, entre otros importantes cargos. Llegó a la presidencia de modo independiente y con gran popularidad, en primera vuelta en 2002, tiempo en los que el conflicto armado estaba en sus peores momentos, por lo que su discurso fue direccionado en ese sentido. Fue álgido en su propuesta de mantener una política de mano dura con grupos paramilitares y guerrilleros, la que más tarde se concretó en la Política de Seguridad Democrática (J. Hernández 2019, 35-36). También buscó acercamientos con distintos grupos armados, aunque solo logró un acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia (Rueda y Osorio 2019). Para muchos Uribe “ejerció un liderazgo presidencial personalista, un estilo de liderazgo transformacional o innovador, más habitual en contextos de crisis” por ello puso énfasis en su política de seguridad democrática (De Araújo y Rivas 2020, 196).

Durante su vida política se encargó de transmitir una imagen positiva de su gestión. Terminó su primer mandato con el más alto porcentaje de popularidad. Fue reelegido en forma consecutiva para el período 2006-2010 con una votación que alcanzó más del 60%. Su reputación sobrepasó el 70% y la aceptación de su administración logró el 67%. Se dice que ese favoritismo brindó la oportunidad a Santos para una continuidad, aunque llegó con una propuesta diferente a la de Uribe (J. Hernández 2019).

#### **4.2.2. Perfil de Juan Manuel Santos (2010-2018)**

Es economista y administrador de empresas en la Universidad de Kansas, con postgrados en Economía, Derecho Económico y Ciencia Política en Londres y en la Universidad de Harvard. De familia influyente y dueña de la empresa periodística El Tiempo. Participó en la contienda por el partido Social de Unidad Nacional. Ideológicamente se identifica como un liberal de centro. Su vida política empezó como servidor público en varios cargos. Fue ministro de Comercio Exterior, de Hacienda y Crédito Público y de Defensa Nacional (De Araújo y Rivas 2020; Hernández 2019).

Su aspiración presidencial fue apoyada por el ex presidente Uribe. Se comprometió a dar continuidad a los programas de su antecesor, pero lo hizo a su manera y evolucionando (Duarte y Pedraza 2018). Santos llevó a cabo negociaciones de paz con las FARC, que culminaron en la firma de un acuerdo de paz. Con su propuesta pasó de la “Seguridad Democrática” a la “Prosperidad Democrática”. Además de las negociaciones de paz con la guerrilla instituyó un gobierno de unidad nacional donde todos los partidos políticos participaran en pro de los intereses del país (La silla vacía 2020).

Creó la Fundación “Buen Gobierno” desde donde se construía una imagen presidenciable. Este centro de pensamiento político defendía prácticas de buen gobierno y la tesis de la tercera vía de Tony Blair aplicada en Gran Bretaña, cuyo fundamento recaía en mantener distancia del estatismo y capitalismo. Desde siempre trabajó estratégicamente adelantándose para conseguir acercamientos, acuerdos y acciones que luego materializó en el poder. Buscó los espacios necesarios para adentrarse a temas de interés en su ascenso al sillón presidencial (La silla vacía 2020).

Desde un principio trabajó pensando en un segundo mandato (2014-2018). Su mejor estrategia fue la continuidad para conseguir el acuerdo de paz de 2016 con las FARC y asegurar su implementación. Fue “de la internacionalización del conflicto armado hacia la internacionalización de la paz” (Galeano, Reynell y Rodríguez 2019, 67). Una vuelta a la violencia era imposible y mal vista por la sociedad colombiana y regional. Su liderazgo acrecentó su expectativa a permanecer en el poder. Fue considerado como un presidente institucional e identificado por un estilo de liderazgo estratégico y transaccional. Empático con la gestión administrativa a tono en situaciones de normalidad política (De Araújo y Rivas 2020, 201).

Luego de más de cuatro años de negociación se dio la firma del acuerdo de paz final con las FARC. Fue uno de los mayores logros internos que se le atribuye. Por ello fue galardonado con la más alta distinción, el Premio Nobel de la Paz otorgado por el Comité del Parlamento Noruego de Nobel, en 2016.

En la definición del liderazgo asumido por el presidente Santos, a nombre del Estado, jugó un rol importante los medios de comunicación. La imagen de determinación estuvo a su favor y cautivó la atención de los medios para difundir la gestión nacional, así como los retos, logros y postura internacional. Por tanto, el seguimiento mediático al presidente exaltaba el poder diplomático asumido en el ejercicio de la gestión de su política exterior. El liderazgo adoptado por el presidente en el manejo de la política exterior superó y complementó las acciones de la Cancillería, tomando en cuenta que la política exterior le corresponde al Estado (J. Hernández 2019; Galeano, Reynell y Rodríguez 2019).

Forjador de la cooperación Sur-Sur desde las capacidades acumuladas de su país, no dudó en fortalecerla en su mandato. Sus ideales manifiestos de hacer de Colombia una nación próspera y más reconocida encontraron en la cooperación Sur-Sur una forma de llevar sus relaciones entre Estados iguales. Para Santos “la cooperación es un ‘sistema solidario de manos unidas’ para caminar juntos hacia un mismo destino” (APC-C 2012, 15). Esta acepción la enfatizaba pensando en lo necesaria que se convirtió para su país, interna y externamente: “yo le doy la mano a quien necesita de mi ayuda y —al mismo tiempo— recibo la mano extendida de otro para solucionar un problema que no puedo resolver solo” (APC-C 2012, 15). Le asignó una posición integradora a la cooperación internacional porque “complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental, y además nos posiciona como un actor internacional —de peso— que extiende sus manos para aportarle al progreso de otros” (APC-C 2012, 15).

El nuevo enfoque de país cooperante consignando en la cooperación Sur-Sur altos propósitos indujo a que la política exterior se activara a favor de esta visión del mundo. En este sentido la figura del presidente jugó un importante rol. El carisma de Santos y el manejo político de las relaciones exteriores le permitieron imprimir mayor paso y acelerar sus deseos de conseguir aumentar el protagonismo y la relevancia internacional de Colombia (J. Hernández 2019; Galeano, Reynell y Rodríguez 2019).

### 4.3. Representación gubernamental de Colombia

Acorde a lo derivado en la revisión del marco teórico, con este análisis se explica el liderazgo asumido por la postura política y de gestión que mantuvo el Gobierno de Colombia. La explicación se enfoca en un liderazgo estratégico político-público, transaccional, cooperativo y transformacional evocado desde el “nosotros” ejerciendo un poder blando en la sociedad nacional e internacional, cuyo mayor respaldo fue la firma del acuerdo de paz. El ejercicio del liderazgo se apoyó fuertemente en la oferta de cooperación Sur-Sur. Como antecedente, Colombia venía demostrando liderazgo en cooperación horizontal desde finales del siglo pasado (P. Uribe 2011). Al ser declarado *país pivote* le condujo a liderar varios espacios beneficiándose de mejores condiciones para sus mercados, pero sobre todo para enfocarse en sus intereses.

Durante el período de estudio las relaciones internacionales de Colombia se caracterizaron por crear oportunidades en la consolidación del posicionamiento regional y extrarregional del país. El liderazgo ejercido por el Estado colombiano en el contexto de integración regional y las relaciones bilaterales fue la tónica del mando del presidente Santos. Tras el Gobierno del presidente Uribe que priorizó una intensa política interna en la que la seguridad fue el eje y las relaciones con países vecinos sufrieron deterioro, el presidente Santos propuso dinamizar el crecimiento económico y estrechar relaciones con países de la región. En el discurso de posesión, Santos nombró a la cooperación como un eje en las relaciones internacionales (J. Santos 2010).

El presidencialismo ha estado presente en la vida política del Estado colombiano desde el siglo XIX, así se lo comprende en la Constitución de 1886 y se configura en la Constitución de 1991 según (Pérez y Espinosa 2020). Esta caracterización presidencialista ha influenciado la política exterior del país y su agenda (Tickner 2007). La investigadora Ruiz sostiene que con el presidente Uribe y luego con el presidente Santos se evidencia el “vínculo de la cooperación internacional con la política exterior y con el poder ejecutivo”, la cooperación se asumió desde la presidencia (Entrevista EETC04, mayo 2021). En su práctica se observan rasgos apegados con “la personalización de las decisiones, la fragmentación de la política exterior, la existencia de diplomacias paralelas, la cercanía a los Estados Unidos”, entre otros (Bonilla 2002, 22).

Para Ardila (2011, 95) la tónica de la política exterior colombiana se identifica por ser una “diplomacia presidencial y personalizada”, caracterizada por estar vinculada al régimen

presidencialista, la alianza con los Estados Unidos y la carencia de una sola política de Estado. Aunque el encargo de la política exterior le pertenece al Estado, por muchos años la toma de decisiones ha sido amoldada a los asuntos de interés del Gobierno (Duarte s.f.; Ruiz 2018). Durante las presidencias de Uribe y Santos han sido el Presidente y el ministerio de Defensa los mayores involucrados en el diseño e implementación de la política exterior (Ardila 2011; Duarte s.f.; Ruiz 2018).

La agenda de política exterior en Colombia ha sido marcada por la combinación de acciones internacionales, unas a cargo de la presidencia, las de mayor interés directo, y otras desde la propia Cancillería. Por lo tanto, algunos de esos propósitos, como mostrar a Colombia como símbolo de paz, se vuelven coyunturales al Gobierno, herméticos en la toma de decisiones y no necesariamente se han convertido en asuntos de política de Estado. Además, la política interna de ese momento y sus actores han sido consecuentes con la dirección de la política exterior de Colombia (Cardona y Tokatlian 1991).

El rol protagónico del presidente Juan Manuel Santos en la política exterior hizo que se hablara de una “diplomacia presidencial” o de un “hiperpresidencialismo” por las atribuciones excesivas del presidente en la política exterior (Amaya 2002, 44-45; Malacalza 2020, 6). La Constitución Política de Colombia 1991, artículo 189, numeral 2 señala que el presidente de la República es el responsable de las relaciones internacionales (Asamblea Nacional Constituyente 1991). Sin embargo, no existe claridad para catalogar a la política exterior como presidencialista por la falta de estudios para explicar “el desmesurado presidencialismo colombiano, el enanismo institucional de la Cancillería y el concomitante marginamiento de otros jugadores”, refiriéndose al órgano legislativo y judicial, partidos políticos, sector privado, academia y entes no gubernamentales (Amaya 2002, 44-45). En todo caso, la acción del presidente Santos en política exterior deja a la luz el desempeño de Cancillería como actor principal en la materia. Hasta inicio del reciente siglo “Cancillería tuvo un bajo perfil y con poca participación del país en escenarios internacionales” (Entrevista EETC02, marzo 2020).

En el plano doméstico se observó que el sistema institucional y el régimen de gobierno continuaron atenuando la alejada participación de los actores en política exterior. Por un lado, se llevó un proceso decisorio cerrado y, por otro, el ejecutivo actuó de forma abierta en política exterior (Ardila 2011). Este accionar se reflejó en el ámbito externo con “multiplicidad de proyecciones internacionales no [...] sintonizadas” (Amaya 2017, 47).

Varios líderes latinoamericanos usaron la cooperación Sur-Sur como uno de los recursos de política exterior “digamos que fue una especie de moda en la región el uso de la cooperación Sur-Sur para sus intereses” (entrevista EETC04, mayo 2021). Colombia ha sido un activo cooperante en el Sur desde los años setenta. El empleo de la cooperación Sur-Sur fue estratégico tanto a nivel político como técnico en las dos primeras décadas del siglo XXI. El giro en la agenda de cooperación que impulsó Santos fue contundente y la cooperación Sur-Sur se convirtió en una potente herramienta de política exterior (J. Santos 2012, 7). Colombia no es novato en administrar cooperación y “goza de reconocimiento”; no solo recibe ayuda, sino tiene “la posibilidad de ofrecer”, afirmó el presidente Santos (APC-C 2012, 16). Aparte, desde finales del siglo anterior, Colombia ha tenido un importante crecimiento económico sostenido, lo que le ha servido para ser considerado como receptor de significativos montos de cooperación para el desarrollo. De esta manera pasó a ser el segundo país en desarrollo que había recibido ayuda oficial de fuentes internacionales (Tassara 2013, 16-17; García 2015).

A principios de la segunda década la cooperación Sur-Sur pasó de tener una “importancia relativamente moderada en [...] la política interna y externa” a ser crucial para el país (Sanín-Betancourt 2010, 103). Así Colombia trató de asumir “un liderazgo país que busca un liderazgo regional y mundial en los debates sobre el tema” (Sanín-Betancourt 2010, 103). Para Santos, Colombia debería tener un nuevo rol en los espacios globales y por ello debería buscar “asumir –después de 40 años de estar a la defensiva– el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales” (J. Santos 2010).

Para Santos, la primera razón de usar la cooperación Sur-Sur fue para reformular la imagen del país por su probidad. Durante más de cinco décadas este Estado se conocía por los constantes enfrentamientos entre actores armados, la delincuencia organizada y el narcotráfico, por lo que se trató de dar otra cara al país. Se pasó de la acción de la fuerza pública para contrarrestar el conflicto armado a una búsqueda de la paz y una seguridad multidimensional que abordara otros temas (Garay y Ramírez 2018). El liderazgo de Santos en este sentido buscó resaltar la demostrada experiencia de Colombia en materia de negociaciones de paz y lucha contra el narcotráfico. Así presentó al país como una nación con capacidad y fuente de buenas prácticas en seguridad nacional e internacional. El liderazgo asumido por Colombia en la discusión del “deber ser” de la cooperación Sur-Sur durante la presidencia de Santos colocó al país entre las naciones con más actividad y proyectos en materia de seguridad (Ruiz 2018, 211, 227-228).



En lo político, esta experticia de Colombia, resaltada por el Gobierno de Santos, permitió al país captar la atención en algunos foros y organismos internacionales mediante la difusión y oferta de buenas prácticas en seguridad y en negociaciones de paz. Además, bajo el liderazgo de Santos, se trabajó en tópicos que a todos los países les interesaban como el cuidado del medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad, el cambio climático, la salud y la educación. Por ejemplo, en la Conferencia de Seguridad en Guatemala en el 2011 Colombia fue uno de los impulsores de la creación de una plataforma destinada a la cooperación Sur-Sur al servicio de México, Brasil, Chile y Colombia para aprovechar sus experiencias en materia de seguridad, prevención de violencia, justicia penal, cooperación policial, rehabilitación, mecanismos alternativos de solución de conflictos y mecanismos de financiamiento. La plataforma se conformaría con un monto de USD1.300 millones, de los cuales 500 millones fue comprometido por el BID (2011). La iniciativa de Colombia fue en respuesta a la demanda de los Gobiernos de Centroamérica y por conversaciones en 2010 con el Gobierno de México con quienes encabezó la posición frente a Estados Unidos de rechazar un posible intento por no apoyar enteramente sus luchas y de pensar en una nueva política de drogas (Ramírez 2011, 85).

En lo económico, Colombia buscó nuevos mercados que le otorgaran beneficios para el desarrollo de la economía nacional. No obstante, un tema que buscó liderar fue la implementación de los ODM/ODS que se convirtió en eje transversal de la estrategia del país y Colombia lideró el cumplimiento de metas en salud y educación a nivel regional (Tassara 2013). Como muestra de este liderazgo es que “Colombia rinde cuentas sobre el cumplimiento de los ODS de manera voluntaria” (entrevista EETC03, marzo 2021).

Además, bajo el liderazgo de Santos, Colombia asumió un “protagonismo y liderazgo regional y mundial en los debates” de cooperación Sur-Sur, con énfasis en “aquellos relativos a la eficacia de la ayuda” (Nivia 2013, 113). De esta manera, la política de Colombia en materia de cooperación Sur-Sur abonó al liderazgo del país de forma planificada. Fue un referente para otros países, por ejemplo, Perú se interesó en la implementación del fondo y República Dominicana, Argentina y Chile se apropiaron de la experiencia del portafolio “Saber hacer Colombia” y del diseño de política de cooperación Sur-Sur (Entrevistas EER19, febrero 2022; EETC04, mayo 2021). Mientras Cancillería buscaba el sendero de la promoción del liderazgo en Norte y Sur, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) trabajaba en una “caja de herramientas de cooperación Sur-Sur”. Fue un

“paso a paso de cómo hacer cooperación Sur-Sur y una matriz de valor agregado a la oferta de esa cooperación mediante convenios” (Entrevista EETC04, mayo 2021).

Para llegar hasta este punto Colombia tuvo que hacer sacrificios y desarrollar estrategias para lograr el crecimiento y desarrollo del país (Tassara 2013, 14-15). Además, el proceso de paz trazó la cancha e incentivó al Gobierno mediante su política exterior a mirar y asumir otros temas más allá del conflicto armado, como el mejoramiento en niveles de pobreza, el desarrollo rural y sostenible, la educación, la productividad y más (Valdivieso 2016, 11-12). Aunque los problemas vinculados al conflicto armado interno persistieron (J. García 2015), para Borda (2014, 38) Colombia buscó relegarlos a un segundo plano para proyectar una imagen nueva del país, por lo que su “discurso y política internacional parecen desencajados y en tensión con la problemática interna del país”. En tanto, otros problemas externos que rebasaron el derecho internacional en el pasado, como la definición limítrofe marítima entre Colombia y Nicaragua, quizás restaron una mayor percepción del liderazgo (Borda 2014, 34).

En este sentido, la cooperación Sur-Sur sirvió a los intereses nacionales, regionales e internacionales de Colombia. Recordemos que las relaciones internacionales de Colombia, al finalizar la primera década del siglo XXI, estuvieron marcadas por un resquebrajamiento de relaciones con los vecinos. En cuanto a la cooperación horizontal, bilateral y regional cumplía un bajo perfil técnico-político. Incluso había un distanciamiento con los procesos de integración durante el Gobierno anterior (Castro y González 2016, 293). Con el cambio de Gobierno de Colombia, se empoderó de una intensa y diversificada agenda en la región y una decidida apertura internacional, en la que la cooperación Sur-Sur fue reinventada en sus propósitos. Fue la herramienta precisa para incursionar política, técnica y comercialmente a nivel regional y extrarregional (Tassara 2013, 4). “Colombia tenía la necesidad de ejercer liderazgo regional, con énfasis en Centroamérica, el Caribe y en la CAN” (Entrevista EETC04, mayo 2021).

La intensa búsqueda del establecimiento de relaciones armoniosas y cooperativas con países de la región estuvo acompañada de una gestión pública interna para devolverle un clima de calma a su población acorde a sus intereses internacionales, sin descuidar el tema del comercio y la inversión extranjera. Una de las áreas que le preocupó fue la situación en las fronteras y trabajó con sus vecinos en proyectos sociales y productivos enmarcados en la cooperación Sur-Sur. Apoyar la agricultura como eje del desarrollo, garantizar la seguridad en las fronteras e implementar servicios e infraestructura para dinamizarlas, así como redistribuir los ingresos por explotación recursos naturales fueron los compromisos del presidente Santos

que servirían para su proyección internacional (Ramírez 2011, 94). Colombia además trabajó en el cuidado del medio ambiente para mitigar los efectos del cambio climático y proyectar su liderazgo en este sentido.

La activa política internacional y el liderazgo asumido por el país apropiándose de la cooperación Sur-Sur para establecer alianzas primero en la región y luego fuera también le proporcionó un ascenso en otros niveles. Fue un ingrediente en su maniobra externa. Incluso la “profunda transformación de su estatus e imagen internacional” le hizo merecedor de cooperación triangular Sur-Sur, además de la ayuda recibida por cooperación para el desarrollo. El país se hizo notar como un socio confiable y transmisor de buenas prácticas. Como oferente proyectó su imagen demostrando las capacidades que tenía como país (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a, 332).

La APC sostiene que el 2008 para Colombia fue el inicio de trascendentales y sostenidas decisiones regionales. Ejemplo de ello fue la Estrategia de Cooperación con los Países de la Cuenca del Caribe y el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (APC-C 2012, 51). El séptimo desafío de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (de ahora en adelante ENCI) 2012-2014 señala el fortalecimiento de la oferta de cooperación Sur-Sur para Mesoamérica y la Cuenca del Caribe, que pasó de un millón de dólares anuales a unos ocho millones desde el 2012, en un esfuerzo de compartir experiencias (APC-C 2012, 15-17). El presidente Uribe “dio un giro a la cooperación internacional para llevar adelante su agenda de seguridad democrática” y a la política exterior (entrevista EETC04, mayo 2021). Sin embargo, fue la administración de Santos que dio un impulso a la cooperación Sur-Sur mediante su liderazgo, al establecer alianzas estratégicas colectivas y apuntar sólidamente hacia la oferta. Basta con echar una mirada a las diferentes acciones lideradas por el Gobierno para posicionarse a nivel internacional, asumir un liderazgo y, sobre todo, reforzar la institucionalidad en cooperación Sur-Sur. Si se observan datos de Colombia presentados en los informes de la Segib, la bonanza de la cooperación Sur-Sur se dio entre 2010 y 2015 (Nivia 2013). En su intervención, durante la presentación de la APC, Santos reconoció el liderazgo del país en materia de cooperación y la ampliación de la oferta. “Colombia se ha convertido en nación que lidera alianzas para el desarrollo aportando nuestra experiencia con diálogo horizontal en la comunidad internacional” (J. Santos 2012).

El presidente Santos buscó cada ocasión en la región para asumir un liderazgo en cooperación internacional. Tempranamente, su país incursionó en el Equipo de Tarea de cooperación Sur-Sur (2009), denominado (TT-CSS) y en 2010 lo presidió (OCDE 2010). El grupo de trabajo

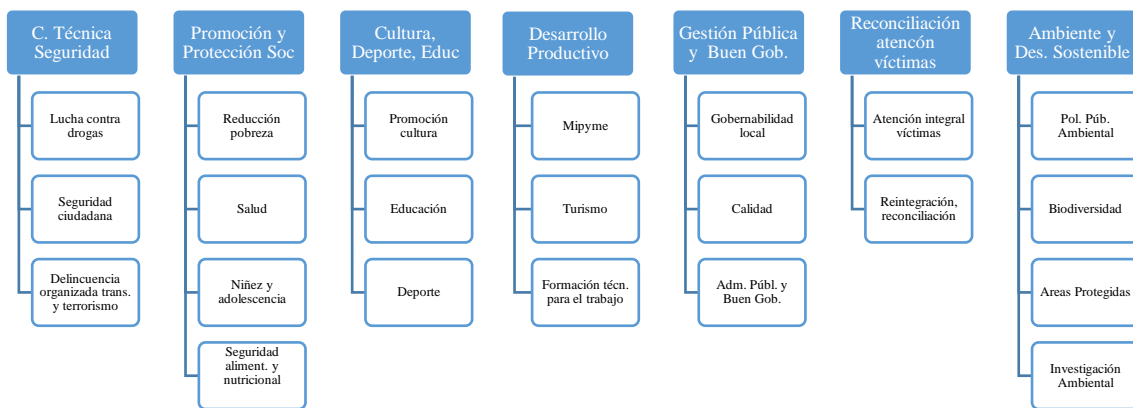
es producto del Programa de Acción Accra. Reúne a países de renta media, particularmente, y otros actores para diseñar políticas globales acorde con los principios de la eficacia de la ayuda y la cooperación Sur-Sur. Centra su atención en el fortalecimiento de plataformas regionales (África, Asia-Pacífico, América Latina, el Caribe y Banco Mundial) y el desarrollo de cooperación Sur-Sur. También, trabajó en el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur patrocinado por Segib y destacó su participación suministrando fielmente información. Colombia fue uno de los aportantes al Programa con una contribución durante 2009-2011 de 890 mil euros (Upaep 2013). Fue anfitrión del Evento de Alto Nivel de Bogotá sobre cooperación Sur-Sur y desarrollo de capacidades en 2010 donde se debatieron historias de experiencias de cooperación Sur-Sur de más de 130 países y organizaciones (Sotillo y Bendelac 2013). También fue sede del IV Foro sobre Eficacia de la Ayuda en Busán en 2011 en el que impulsó el Grupo de Tarea TT-SSC (Sanín-Betancourt 2010). Además organizó el I Diálogo con los miembros del Civets-1 en 2012 (Nivia 2013). En estos y otros casos, Colombia demostró su liderazgo en cooperación Sur-Sur. Pero sus evidencias fueron más allá de los aspectos técnicos. Brindó sus buenos oficios para iniciar conversaciones en problemas regionales y nacionales. Por ejemplo, ofreció su solidaridad cuando se gestó un supuesto golpe de estado en Ecuador el 30 de septiembre 2011 y cuando ocurrió el deceso del ex presidente Kirchner de Argentina, buscando limar las asperezas con ambos países que venían acumulándose desde el Gobierno anterior.

Se da cuenta que en 2015 Colombia había compartido acciones de cooperación Sur-Sur con más de 70 países del Sur. Estas acciones buscaban el desarrollo de varias naciones latinoamericanas y del Caribe, de África y de Asia. Lo hizo con el despliegue de proyectos sociales y la difusión de políticas públicas exitosas. Colombia no solo facilitó el intercambio de experiencias y transferencia de conocimientos. Como herramientas técnicas las usó como promoción y para desarrollar nuevos lazos comerciales. Con aquellos países con los que estableció cooperación identificó problemas similares y así compartió su experiencia para abordar esos problemas (Bergamaschi, García y Santacruz 2017; APC 2015).

A continuación, con el gráfico 4.1 se muestra una variedad de áreas en las que Colombia ofreció cooperación Sur-Sur. Estas manifestaciones de ofertas permitieron que Colombia se apropie de un liderazgo como oferente cooperante Sur-Sur con el fin de avanzar como sociedad hacia el Norte y el Sur y para el propio desarrollo de sus capacidades. En estas áreas, Colombia despertó interés regional para transferir sus capacidades (Ayllón 2016). No solo se enfocó en la seguridad sino también en una diversidad de temas. A diferencia de otros países

como Argentina y Cuba que tenían especialización sectorial de cooperación Sur-Sur, Colombia se caracterizó por tener variadas acciones sectoriales de oferta en un alto número de países socios (Bergamaschi, García y Santacruz 2017; APC 2015).

**Gráfico 4.1. Áreas y componentes de la oferta de cooperación Sur-Sur Colombia 2012-2014**



*Fuente:* Elaborado con base en ENCI 2012-2014.

Primordialmente, Colombia se ganó y mantuvo un liderazgo en el tema de seguridad y derechos humanos en la región andina lo que elevó su identidad como potencia regional secundaria (Entrevista EETC04, mayo 2021). Como principal tema que preocupaba ya desde hacía décadas, y más aún en ese momento en que estaba en una situación de mejoría debido al proceso de paz con las FARC y con el ELN, convenía compartir esta experiencia en el campo de la seguridad para alcanzar reconocimiento a nivel internacional. El presentar al país como exportador de seguridad conforme lo declaró su ministro de defensa (2012) ha servido para compartir estrategias de seguridad en la región como oferente de seguridad. Además, a la misma Colombia le interesaba que estos problemas no se extendieran a otras latitudes. En este esfuerzo le ayudó Estados Unidos al materializar sus intereses de seguridad en el continente (Amaya 2017; Méndez 2019). Entonces, el Gobierno consideró que buscar acciones conjuntas con otros países de la región sería de mucha utilidad para la sociedad colombiana. Así, por ejemplo, estimó que “la responsabilidad compartida es una acción clave para enfrentar y derrotar el problema mundial de las drogas ilícitas” (APC-C 2012, 52). Con ello trataba de que los países tuvieran las capacidades para combatir el narcotráfico desde varias aristas combinando la cooperación Sur-Sur y fondos de AOD. Durante varias décadas, Colombia

había recibido mucha cooperación tanto tradicional como horizontal Sur-Sur y triangular para atender problemas asociados al combate de la droga, grupos insurgentes y el crimen organizado, por lo que quería compartir ahora su experticia con otros países ” (Ruiz 2018; Bergamaschi, García y Santacruz 2017).

En el reciente siglo XXI, la imagen de país de conflicto atribuido a los problemas internos fue mermando (Borda 2014, 33; Tickner y Morales 2015). Incluso su figura de crisis y Estado frágil le sirvió para atraer cooperación, misma que fue aprovechada en pro del desarrollo pero, sobre todo, para combatir a la delincuencia organizada. Fue así, que al finalizar el período del presidente Uribe, de a poco se comenzaba a dejar atrás las viejas prácticas de mostrarse como un “estado fallido”.<sup>41</sup> Como parte de la estrategia por conquistar otros espacios y cumplir con pasos agigantados la agenda de política exterior, Santos utilizó como herramienta la cooperación Sur-Sur. Colombia alcanzó la fama de tener una experiencia exitosa en la materia. Por tanto, asumió un liderazgo en el tema. Así Colombia empezó a recibir y atender un gran número de solicitudes para cooperar en materia de seguridad. Asimismo empezó a exportar su modelo de seguridad en la región y extrarregionalmente, lo que colocaba al país en un lugar privilegiado para los países desarrollados y multilaterales cooperantes. Las Fuerzas Armadas y la Policía de Colombia fueron los proveedores nacionales que más intervinieron en acciones de cooperación técnica en seguridad, en temas de lucha contra las drogas, seguridad ciudadana y convivencia, delincuencia organizada transnacional y terrorismo. Los intercambios de información, desarrollo y uso de tecnologías mediante capacitaciones, pasantías y asesorías técnicas que incluían tácticas en tierra, aérea y marítima fueron las modalidades de la oferta (APC-C 2012; Tickner y Morales 2015; Tickner 2016); (Entrevista EETC05, diciembre 2021).

El liderazgo del Gobierno en esta materia permitió dar soporte a otros países de la región que tenían problemas sociales asociados a la delincuencia organizada, terrorismo y narcotráfico. Las necesidades de esos países por resolver sus problemas fueron aprovechadas por Colombia para transferir conocimientos y experiencias mediante la cooperación Sur-Sur. Países como Honduras, Guatemala, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Guinea Bissau, Cabo Verde, Gambia, Togo, Senegal y Ghana han sido socios-receptores de la oferta de cooperación de

---

<sup>41</sup> La ausencia de gobernabilidad o “estado fallido” se caracteriza por la carencia de algo. Cuando el Estado/Gobierno como organización política y social se encuentra ausente y existe un colapso total de su institucionalidad prolongado en el tiempo. Otras denominaciones asociadas son “estado débil o frágil”, 9 agosto 2021. Disponible: <https://elordenmundial.com/que-es-un-estado-fallido/>

Colombia. En este último país se abrió una embajada para ser el referente para el continente africano (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a).

Colombia también buscó difundir, mediante la oferta de cooperación Sur-Sur, sus políticas públicas con otros campos sociales y productivos, por ejemplo promocionó el deporte en la región como un espacio para la inclusión social, buenos hábitos y vida saludable. Aprovechó los grandes referentes del deporte que tenía para diseminar su experiencia en este campo. En particular, recibió a atletas internacionales para entrenarles en su infraestructura. En educación sacó provecho de su Sistema Nacional de Acreditación para compartir experiencias para acreditar programas de pregrado y posgrados. Además, a través de su red Enredele ofreció cursos de español como lengua extranjera y formación continua apoyando a docentes de la cuenca del Caribe. En lo productivo, Colombia contaba con capacidades en programas públicos-privados, que facilitaron el clima de negocios. En este campo se dieron varias iniciativas de cooperación para el apoyo a micros, pequeñas y medianas empresas y formación para el trabajo. Lo propio pasó con la oferta de cooperación en recuperación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos naturales y ambiente, tema que interesaba a varios países de la región y, en general, del mundo (APC-C 2012).

La coyuntura que vivió Colombia y la región hizo de la cooperación “un recurso para adelantar iniciativas de justicia transicional y preparar un inminente escenario postconflicto” (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a, 353). En este punto se hizo necesario para Colombia preparar un plan de acción específico para atender a las poblaciones afectadas durante varias décadas. Era hora para priorizar la atención a las víctimas alrededor del conflicto, proveerles de espacios, condiciones y servicios adecuados para que retomen sus actividades y devolverles la dignidad. Con los recursos recibidos de la cooperación Norte-Sur, triangular y Sur-Sur se pudo contar con un programa de justicia transicional para reparar a las víctimas, reinsertarlas social y laboralmente y generar proyectos productivos en reemplazo de las actividades ilícitas (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a). Estos asuntos estuvieron considerados en la Hoja de Ruta 2015-2018 que priorizaba como áreas temáticas: la construcción de paz, el desarrollo rural sostenible, y la conservación y sostenibilidad ambiental (Presidencia de la República de Colombia 2015).

De esta manera, la cooperación Sur-Sur aportaba al desarrollo y fortalecía un liderazgo creciente (Ruiz 2018). El cúmulo de experiencias fue impulsando de a poco y sostenidamente el liderazgo para una activa proyección regional e internacional (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a). Además, promovió un liderazgo de Colombia en la gestión securitaria. En

otras palabras, la cooperación tradicional recibida fue determinante para el desarrollo interno y acumular lecciones aprendidas. Mientras que la cooperación Sur-Sur, practicada ya por varios años, además de contribuir diversificadamente al avance nacional inherente a sus realidades y generar capacidades, permitió forjar un liderazgo transfiriendo conocimiento y experticia, y finalmente afirmar su proyección para conseguir un posicionamiento internacional (Presidencia de la República de Colombia, APC, DNP 2012).

Colombia también se preocupó por los asuntos de desarrollo de los países del Caribe. Como una muestra, cuando fungió como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2011-2012) abogó por el desarrollo de Haití (Borda y Castillo 2011). Colombia planteó en la reunión de Accra la intención de coordinar la ayuda en Haití a través de una estrategia para mejorar los niveles de desarrollo (Entrevista EETC02, marzo 2020). Otro paso importante lo dio con Jamaica al llegar a decisiones en zonas limítrofes en 1993 que permitieron zanjar un conflicto limítrofe que los dos países venían arrastrando. En este marco, al inicio de la segunda década del siglo XXI, se instrumentalizó la cooperación Sur-Sur con la exploración petrolera en la zona compartida por ambos países y la exportación de gas de Colombia a Jamaica (Ramírez 2011). Sin lugar a dudas, América Central y el Caribe fueron las prioridades para la política exterior y la cooperación Sur-Sur de Colombia (Tassara 2013).

En otra línea, el nexos construido en los últimos tiempos con Estados Unidos era fuerte. Sus vínculos beneficiaban a ambas partes, especialmente en temas de seguridad, lucha contra el narcotráfico y comercio (Amaya 2017). En el Gobierno de Santos Colombia amplió sus relaciones de amistad y su colaboración, mediante la oferta de cooperación Sur-Sur, con otros países en temas de derechos humanos, energía, democracia, entre otros. Por ello, buscó tomar cierta distancia de Estados Unidos, sin que ello repercutiera en sus buenas relaciones con el país. En este sentido, Colombia se manejó estratégicamente pasando de un papel sumiso y obediente de la potencia a uno de aliado estratégico más independiente (Amaya 2017, 250). Acorde con Ardila (2018) esa autonomía fue más notoria en esta segunda década del siglo XXI en medio de variaciones políticas en la región. El momento fue oportuno porque Estados Unidos había dejado de prestar atención a la región, pero contaba con la fidelidad política y securitaria de Colombia. Así el presidente Santos mostró su liderazgo en varios frentes en la región y lo hizo con acercamientos de forma política y técnica.

También se buscó establecer relaciones comerciales con países de Asia para su economía y como estrategia de expansión hacia más mercados. Esta expansión fue parte del liderazgo colombiano asumido en temas de comercio. El país trató de ser líder en la región y no



quedarse atrás en las tendencias mundiales. Aunque su experiencia en otros continentes (Asia y África) era embrionaria, no le restó la suficiente confianza por asumirla como reto. La administración Santos fue audaz en sus propósitos internacionales y alcanzó reputación, sin embargo, internamente tenía sendos desafíos aún por trabajar (P. García 2011).

#### **4.3.1. Discurso a nombre del Estado colombiano**

Cuando se habla del liderazgo asumido por la cooperación Sur-Sur debemos remitirnos al discurso, principalmente del presidente Santos. Fue un elemento decisivo en el liderazgo asumido por Colombia. Estuvo adecuado a ofrecer y receptor la cooperación Sur-Sur. Por un lado, se adaptó para diversificar las acciones y proyectos de cooperación. Permitió a Colombia ganar reputación en la región y dio la posibilidad al país de aprovechar las transferencias de capacidades y beneficiarse. Por otro lado, permitió a Colombia proyectarse hacia el Norte, ser sólido en la búsqueda de confianza en organismos y países desarrollados para ser aceptado y granjearse simpatías y reputación, así como seguir obteniendo cooperación para su desarrollo. Esta estrategia de ofertar cooperación Sur-Sur también se extendió hacia otros continentes. Sobre todo, el discurso articuló la AOD con la cooperación Sur-Sur (Tassara 2013). Es decir, tanto el discurso y la cooperación internacional respondieron a los intereses del país, desde la visión del presidente Santos.

Ambos presidentes tuvieron un elocuente discurso. Aunque el gobierno de Santos exteriorizó la misma línea política de su antecesor, introdujo innovaciones en cuanto a la manera de concebir el desarrollo del país y sus relaciones internacionales. En este punto conviene señalar que los modelos de desarrollo económico impulsados por los dos Gobiernos de Colombia ejercieron significativa influencia en los estilos de liderazgo de los presidentes Uribe y Santos (De Araújo y Rivas 2020).

El discurso de Uribe se vinculó más con la cercanía con su pueblo y sus intereses, y en el plano externo su proximidad con Estados Unidos, “una nación que quiere y necesita de la comunidad internacional como contribución esencial para la paz, el desarrollo y la igualdad” (Á. Uribe 2006). La elocuencia y oratoria fueron sus mejores aliadas. Sus encuentros comunicaban una evocación como padre y político: “yo [...] padre de familia e integrante de ese 50 por ciento de las familias colombianas que han sido víctimas [...] me solidarizo [...] y me veo en la obligación” (Á. Uribe 2005). Ello le permitía contar con mayor liderazgo. El presidente Uribe insistió en la seguridad como eje fundamental para el desarrollo del país.

Según Uribe, “seguridad, inversión y crecimiento aportan el recurso con el cual la solidaridad y el debate democrático hacen posible la equidad” (Á. Uribe 2006). Combinó estas tres consignas en sus intervenciones: confianza inversionista, cohesión social y seguridad democrática para proteger a todos los colombianos y “construir una nación en armonía, con rectitud, próspera y justa” (Á. Uribe 2006).

Por su parte, el discurso de Santos fue más cautivo e estimulado desde el lema de la “unidad nacional” conducente a la paz y unión del país. Afirmó que daría la misma prioridad a luchar contra la pobreza que los temas de seguridad: “Trabajaremos para disminuir la pobreza con la misma intensidad [...] y compromiso con que combatimos –y seguiremos combatiendo- el terrorismo” (J. Santos 2010). Mientras tanto, en lo externo declaró: “Queremos vivir en paz con todos nuestros vecinos [...] los respetaremos para que nos respeten” (J. Santos 2010). En su discurso siempre estuvo presente la solución pacífica al conflicto armado interno, lo que tenía acogida entre la población durante su primer mandato y lo hizo ganarse el respeto de muchos. Sus primeras palabras desde su ideología liberal, durante las dos posesiones (2010 y 2014), estuvieron cargadas de optimismo y determinismo: “¡Le llegó la hora a Colombia!, ¡Gracias, Dios! ¡Gracias, Colombia!”. Cautelosamente convirtió sus motivaciones en propósitos de todos para construir “la Colombia que todos soñamos” (J. Santos 2010). También fue calificado como un gobernante pragmático y calculador con un discurso que recurría a los aspectos técnicos y algunas veces algo controversial (J. Hernández 2019, 41-44). Pero innegablemente, lo más característico de sus elocuciones fue su deseo de poner fin al conflicto armado y luchar contra el narcotráfico para transitar a la construcción de una paz duradera que trascienda lo local, nacional e internacional. Manifestó que su Gobierno defendería a quienes se acogieran a la legalidad, pero combatiría a los demás grupos armados ilegales “sin tregua ni cuartel” (J. Santos 2010). Además, vinculó la paz con la reducción de las grandes desigualdades socioeconómicas en el país. Enfáticamente expresó: “Esta visión – Colombia en paz, con equidad y educada- es sencilla de recordar, ardua de lograr y profunda en su significado [...] Una paz total no es posible si no hay equidad” (J. Santos 2014).

#### **4.3.2. Visión del mundo**

La visión del mundo del presidente Santos estuvo inducida desde un Estado abierto al neoliberalismo, a favor del libre mercado, a la inversión, a la internacionalización de la economía, a su cercanía con el mundo desarrollado y al desarrollo productivo. Desde esta

perspectiva visionó “lo que es y debería ser América Latina” (Entrevista EER18, febrero 2022). No obstante, no descuidó el desarrollo social de su país, sobre todo de las poblaciones menos favorecidas y de las víctimas del conflicto armado, aunque las políticas en ese sentido fueron insuficientes (Borda 2014; García 2022; Ramírez 2011; Santos 2012). Para ello aportó significativamente la cooperación internacional (Agudelo y Rodríguez 2016).

La firma de la Declaración de París (OCDE, 2005) en el 2007, le dio al gobierno una oportunidad para apuntalar liderazgo ante los cooperantes internacionales (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a). Una muestra del liderazgo asumido por Colombia en materia de cooperación, en particular Sur-Sur, es haber adoptado tempranamente la Declaración de París e insertarla en sus planes y agendas, según miembros de la propia Cancillería (Entrevistas EETC01, EETC02, EETC03, EETC04, EETC05). Como se advirtió, Colombia articuló estratégicamente la cooperación internacional, tanto la ayuda oficial como la cooperación horizontal. Lo hizo desde diferentes enfoques, con diversas estrategias, con varios fines en pro de alcanzar un reconocimiento internacional, obtener mejores beneficios para sus productos e inversiones, desarrollo y crecimiento económico, entre los principales (Bergamaschi, García y Santacruz 2016).

Para entender esta apropiación y liderazgo en la cooperación internacional (Bergamaschi, García y Santacruz 2016), y que también le sirvió al liderazgo político, se debe reconocer que Colombia se inmiscuyó en la preparación del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra 2008 (R. Uribe 2009). Participó en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de Ayuda al Desarrollo del CAD-OCDE. En el 2010 este país fue invitado en la conferencia preparatoria de la Cumbre del G-20 sobre crecimiento y desarrollo. Además en la OCDE mostró su liderazgo en el grupo de tarea sobre cooperación Sur-Sur realizado en Indonesia, iniciativa impulsada por Colombia y Egipto en 2009 (Tassara 2013).

Otra muestra fue el papel protagónico asumido por Colombia en pedir a Estados Unidos el levantamiento del embargo hacia Cuba. Su postura fue benevolente en mirar con otro enfoque el embargo de Estados Unidos a Cuba y pedir puentes políticos para superar diferencias. Exhortó para que Cuba sea parte de los espacios que unen al continente como lo son las reuniones denominadas Cumbres de las Américas “Otra Cumbre sin Cuba sería inaceptable” declaró ante 30 presidentes de América, incluido el presidente Barack Obama de Estados Unidos (RFI 2012).

La visibilización de Colombia alrededor del mundo puso de manifiesto que la política exterior en el período del presidente Santos fue más estratégica. El presidente Santos cuidó los detalles de mantener unas buenas relaciones vecinales y también con todos los países de la región, así como con los organismos de integración. Al mismo tiempo tendió varios puentes hacia la diversificación de sus intereses y temas para mejorar su reputación y estimular su agenda internacional (Bergamaschi, García y Santacruz 2016). Activó la diplomacia. El asunto de seguridad interna, aunque importante, pasó a ser parte de un abanico de temas de política exterior (Tickner 2016). Así el objetivo 2 de la política exterior durante la presidencia de Santos fue “Avanzar en la inserción efectiva en los ejes de integración y desarrollo” y “liderar la coordinación política de la estrategia de cooperación internacional en las áreas prioritarias” (Ministerio Relaciones Exteriores 2014, s/n).

Antes de posesionarse Santos realizó visitas a doce países, entre ellos España, Francia y Alemania haciendo cabildeo para el ingreso a la OCDE (J.M. Santos 2010; Ramírez 2011, 80). Este impulso lo ratificó en su discurso ante la Asamblea de la ONU, en el que expresó el deseo de que su país integrara el Consejo de Seguridad “hago hoy expresa [...] la aspiración de mi país a ser miembro del Consejo de Seguridad” (J. Santos 2010). Su propuesta fue avocada a nombre de la región para defender la paz y la seguridad (Borda 2014, 33). Su pedido no solo fue a nombre de Colombia, sino que planteó que el país se convierta en un puente de comunicación entre los países desarrollados y la región. Además, la gira de 2010 tenía propósitos de insertarse en otros organismos de utilidad, pero también atraer inversiones y abrirse al turismo, para empezar. El apoyo recibido por Londres, Berlín, París y Madrid dejó ver el trabajo del presidente Santos en el manejo de las relaciones internacionales (Ramírez 2011, 90). Tiempos después la Unión Europea anunció su apoyo a la creación de un fondo fiduciario para financiar la implementación del acuerdo de paz. El Banco Mundial mostró un compromiso similar al crear un fondo multidonantes para igual propósito (Valdivieso 2016, 13; Sotillo y Bendelac 2013).

Santos hizo lo propio en la región en búsqueda de compromisos y en los que la cooperación Sur-Sur forjó su parte. Se reunió con los presidentes de Chile, Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, México y Haití. En esta estrategia no hubo una visita a las potencias del Norte. Estas reuniones revelan que Colombia quiso mantener su autonomía para continuar avanzando al Norte. En tanto, en la histórica relación con Estados Unidos se pasó a una cercanía de sociedad-estratégica (Ramírez 2011). Así, propiciar liderazgo en algunos temas fue una de sus propuestas al empezar su mandato.

Con los países limítrofes Ecuador y Venezuela buscó superar los impases y acercarse con gestos y acciones. Fue lo primero en su agenda para ganarse simpatías en la subregión. Rápidamente activó la diplomacia para buscar entendimientos fructíferos con esos dos países. Primero hizo acercamientos con Ecuador y cooperó significativamente en temas de seguridad en la frontera ecuatoriana. Inclusive consiguió que el presidente ecuatoriano asistiera a su posesión. La reacción fue más allá porque el presidente ecuatoriano fue uno de los que lideró las intenciones para que se crearan las condiciones favorables para convencer a las FARC de sentarse en una mesa de negociaciones (Valdivieso 2016, 13). Con Venezuela las reuniones trataron de limar asperezas en sus desgastadas relaciones. Santos hizo lo propio con Brasil, con quien se habían resquebrajado las buenas relaciones desde el 2008, a raíz del ingreso de bases militares estadounidenses en tierras colombianas. Con esta potencia regional se reunió luego de su posesión. No podía perder mercados y comercio que en años anteriores habían sido de mucha relevancia para Colombia. Aprovechó esta ocasión para pedir asesoría a Brasil en la lucha contra la pobreza. Algo parecido aconteció con Argentina, con quien hubo una renovada relación en este Gobierno (Ramírez 2011). La armonía alcanzada en las relaciones con países de la región permitió a Colombia contar con el voto de muchos países para asumir la representación de la región en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2011-2012 (Ramírez 2011).

Con Santos en el poder, el cambio en la política exterior y su agenda para la región produjeron que la búsqueda de acercamientos estuviera acompañada por la cooperación Sur-Sur. En este sentido, el Gobierno fue encontrando oportunidades para las partes. En sus propósitos Santos apeló por las bondades de la región, sabiendo de antemano que Colombia tenía grandes reservas naturales por su extensión y ubicación. Esto le aportaría en sus intenciones. En sus palabras, “el mundo tiene sus ojos sobre nosotros [...] ahora nos corresponde abrir los nuestros, superar cualquier diferencia que persista, y pensar en grande” (J. Santos 2010, s/n).

#### **4.4. Perfil presidencial ecuatoriano (2007-2017)**

El pueblo ecuatoriano, que en los últimos años había pasado por períodos de Gobiernos inconclusos, varios de ellos con problemas de corrupción, estaba ávido de encontrar estabilidad en la democracia a nivel, político, económico y social. En el ámbito externo, Ecuador además de ser un país pequeño, con menor desarrollo, era recordado entre sus

vecinos como un Estado con problemas e inestabilidad democrática. Desde 1996 hasta 2007 ningún presidente electo democráticamente lograba terminar su mandato. El ascenso del Gobierno progresista fue una muestra de los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad, basadas en democracia participativa como respuesta a los déficits democráticos de finales del siglo XX (Emerson 2018).

Al llegar al poder en el 2007, Rafael Correa planteó un innovador discurso para la sociedad en general y de lucha frontal contra la corrupción, la “partidocracia” y los grupos de la élite económica y política. Se ocupó de desgastar a los tradicionales partidos políticos y al neoliberalismo, modelo que, según él, hacía daño a Ecuador y a la región (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011; Ortiz 2013; Ojeda y Muñoz 2019). Condujo al país hacia la promulgación de una nueva Constitución en la que el ser humano es el eje en torno al que se proponen sendos cambios sociales, medio ambientales, económicos, productivos, estructurales, internacionales, entre otros. Por primera vez se planteó a la cooperación Sur-Sur en este documento oficial. El liderazgo del presidente Correa se manifestó con una propuesta de cambios y ello convenció a la mayoría de la población.

#### **4.4.1. Perfil de Rafael Correa Delgado (2007-2017)**

Cuando Rafael Correa ganó las elecciones siendo una figura nueva en la política ecuatoriana llegó con una gran aceptación entre los ecuatorianos. En este nuevo personaje político fue depositado el voto de confianza. La población le entregó un país destrozado políticamente para que lo refundara y encontrara el rumbo del desarrollo. El presidente Correa tenía habilidades comunicacionales y una propuesta de proyecto político amplia y diversa basada en el socialismo del siglo XXI, apoyada en el paradigma del buen vivir (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011; Ortiz 2013).

En 2003 fue ministro de Finanzas y Economía. En esta cartera hizo sus primeros cambios que denotaban una forma diferente de pensar la economía del país. En tres meses que duró su estancia, realizó movimientos a favor de lo social, hizo que haya circulación de las finanzas para que fluya la economía en la población y logró una reducción del pago de la deuda pública. En vez de destinar 70 % de fondos petroleros (Feireps-Cereps) previstos para ello, redujo este monto al 30%. Esta reducción permitió una mayor inversión social y productiva. Su proyección como líder había despegado. En la ciudadanía se empezaba a formar una imagen de un certero cambio. Creció la idea de que el país podía tener mejores días en manos

de un mandante comprometido con las cuestiones sociales y productivas de su población (Jaramillo y Tibocho 2008).

Desde un principio y aún al terminar su mandato, Rafael Correa tenía una importante aprobación nacional y se encontraba entre los líderes mejores calificados en períodos democráticos. Su personalidad carismática, perfil intelectual, catedrático e investigador fueron algunos de los aspectos que más destacaron en lo personal. En su apariencia física impuso su propio estilo de vestimenta que lo caracterizó en toda su gestión que iba acorde al buen vivir. Tenían diseños bordados multicolores que denotaban vida, color, naturaleza, raíces indígenas y la pachamama (madre tierra) (Jaramillo y Tibocho 2008; Albán 2011).

En lo político fue una nueva figura pública, estadista, contrincante, con facilidad de palabra y una nueva propuesta a la que bautizó “revolución ciudadana del Siglo XXI” que fue su banderín de lucha. Desde el principio imprimió su propio estilo, tanto en lo discursivo, como en su gestión (Jaramillo y Tibocho 2008; Albán 2011). En comunicaciones orales utilizó calificativos para designar su propuesta y contraponerla a las de gobernantes anteriores. Los utilizó reiterativamente para explicar sus acciones, como lo hace un gran divulgador o docente. Con su lenguaje sencillo y convincente llegó a la clase más pobre. Logró calar en la mente de sus adeptos y abrir espacios entre la mayoría que representaba. Pero entre sus críticos no fraguó su discurso. Varias de estos pertenecían a grupos de poder políticos, empresarios, banqueros y medios de comunicación que consideraban que la propuesta de Correa iba en contra de sus intereses (Jaramillo y Tibocho 2008; Albán 2011).

El mandatario hablaba la lengua nativa de los indígenas de la Sierra y del Oriente ecuatorianos, destreza que le sirvió para su cometido. Fue uno de los pocos líderes que tuvo esta ventaja y esta le permitió llegar a la población, sin barreras del lenguaje. Además, le permitió acercarse e identificarse con grupos excluidos al conocer de cerca sus realidades y necesidades. Con ellos convivió cuando era joven y hacía voluntariado. Por ello, como presidente, hizo una opulenta inversión pública y privilegió la salud y la educación. Asimismo, le apostó al conocimiento para conseguir impulsar el desarrollo económico, político, social y cultural (Jaramillo y Tibocho 2008; Albán 2011).

Para Barragán, ex directora de cooperación Sur-Sur de Seteci, la transformación de Estado, la nueva visión del servicio público y el crecimiento económico fueron la carta de presentación para obtener buena reputación como líder y país. “El liderazgo del presidente Correa fue lo

que fortaleció la oferta de cooperación Sur-Sur” en la región (Entrevista EETE11, noviembre 2019).

#### **4.5. Representación gubernamental de Ecuador**

Conforme a la referencia del marco teórico, con este análisis se explica el liderazgo asumido por la postura política y de gestión que mantuvo el Gobierno de Ecuador. La explicación se enfoca en un liderazgo estratégico político-público, técnico y transformacional evocado desde el “nosotros” ejerciendo un poder blando en la sociedad nacional y regional, cuyo mayor respaldo fue la gestión pública amparada en el buen vivir como innovación en el desarrollo. El ejercicio del liderazgo se apoyó fuertemente en la oferta de cooperación Sur-Sur.

Ecuador cuenta con un sistema político presidencial. El presidencialismo se fortaleció en el período de estudio con la elaboración de una nueva carta magna bajo el impulso del presidente Correa (Entrevista EER18, febrero 2022). Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución se atribuyó capacidades administrativas al ejecutivo para influir en la planificación económica, el presupuesto, la política monetaria, los sectores estratégicos, la modernización de la justicia. También se facultó al Gobierno legislar por decreto, convocar a consultas populares, vetar leyes y ser reelegido (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008). La mayor gobernabilidad, el Estado de derecho, la centralidad de la gestión del Gobierno y la promesa de soberanía favorecieron la cooperación Sur-Sur, por ejemplo con la decisión de crear una institucionalidad. Hubo un “hiperpresidencialismo” con un Estado poderoso de grandes éxitos sociales (Entrevistas EETE07, agosto 2019; EER18, febrero 2022). Este período así se caracterizó por “el elevado perfil gubernamental y centralizador” (Prado-Lallande 2020, 72). La política exterior ha estado caracterizada por subordinación y dominación del liderazgo del Estado que ha sido personalizado por el régimen (Bonilla 2002).

El nuevo régimen buscó hacer frente a la crisis de partidos políticos y el desgaste de figuras políticas tradicionales. Así Rafael Correa, un *outsider*, desafió toda una estructura institucional pública e ideológica obsoleta al ser electo presidente con el apoyo del nuevo movimiento Patria Altiva i Soberana (Niño, Niño y Páez 2016).

Para Ecuador también este nuevo siglo fue importante la cooperación Sur-Sur. A diferencia de Colombia, Ecuador no había sido oferente antes de la llegada del Gobierno de Correa. Esta nueva modalidad se dio durante la presidencia de Correa como parte del giro que este quiso dar a la política exterior del país. “La estrategia política fue utilizar la oferta de cooperación



Sur-Sur para brillar”. Fue como la “cereza del pastel” (Entrevista EETE07, agosto 2019). Con visibles resultados de gestión pública, otros países de la región comenzaron a interesarse por acoger las experiencias ecuatorianas y adaptarlas a sus realidades. Entonces, Ecuador aprovechó la transferencia mediante la cooperación Sur-Sur y entendió que se encontraba ante otra realidad de gestión de su cooperación internacional y había una oportunidad. La cooperación tradicional no le ofrecía intercambiar sus experiencias, pero la cooperación Sur-Sur, además de permitirlo, podían las partes actuar entre iguales y sin condicionamientos (Entrevistas EETE07, agosto 2019; EETE09, octubre 2019).

Hasta ahora la participación de Ecuador como líder en el contexto internacional había sido limitada. A pesar que participaba de los grupos en los que se tomaban decisiones a nombre de la región y del propio país, su actuación estaba reducida y sus intereses nacionales relativamente modestos. Esos intereses se develaban en la agenda de política exterior y de acuerdo con el gobierno de turno. La tendencia era buscar nichos para la exportación y nuevos mercados para la ampliación de productos primarios (Gaudichaud, Webber y Modonesi 2019).

Una mayor visibilidad se dio al empezar el gobierno del presidente Rafael Correa, bautizado como el de la “revolución ciudadana” que coincide con el período de estudio. Precisamente, el paradigma ofrecido por Correa a la cabeza del Estado era distinto. Correa promovió sus ideales y convicciones bajo el lema de que se vivía un “cambio de época”, no solamente una “época de cambios” (Gaudichaud, Webber y Modonesi 2019, 182). Su postura a favor de la integración de los pueblos latinoamericanos buscó consolidar un bloque regional sólido, que defendiera los intereses del conjunto de países teniendo una voz representativa, en vez de que cada país actuara por separado. Desde su lógica, el Estado ecuatoriano actuó a favor de las tendencias del momento en la región. Defendió los temas sociales, la integración regional, la soberanía y la solidaridad. Por ello, la cooperación Sur-Sur fue el eje común de su propuesta integracionista. Fue la “ventana para mostrar la alta inversión social del Gobierno” (Entrevistas EETE07, agosto 2019).

La presencia del Estado ecuatoriano se hizo notar y tomó una pose de acuerdo a su modelo de desarrollo que ya daba resultados de cambios. En lo externo, su notoriedad la expresó en palabras que iban a tono con lo actuado y gustaban a sus seguidores. La frase "socialismo del siglo XXI" fue una de las acogidas por Correa en desmedro del “neoliberalismo” – aquí usado como “recurso retórico del siglo XXI para referirse a las ambiciones de los gobiernos conservadores o derecha- (Entrevista EEA15, enero 2020). Mantuvo una férrea posición en

temas externos como defender la soberanía y promovió la integración regional. Rechazó la base militar estadounidense de Manta por atentar contra la soberanía ecuatoriana y criticó la llamada "larga y triste noche neoliberal" (Correa 2014, 6; Albán 2011, 68). En temas internos su postura se fundamentó en contrarrestar grupos de la llamada "partidocracia" –término que utilizó para calificar a la antigua política ecuatoriana- o a las prácticas de los partidos políticos tradicionales. También fue crítico de los medios de comunicación masivos y buscó cambios radicales en la gestión pública, rechazando "sueldos dorados" y prebendas de la burocracia en medio de una deteriorada infraestructura pública. Además, renegoció la deuda, entre otras acciones que denotaban sus esfuerzos por romper con los regímenes anteriores bajo los lemas "¡La patria ya es de todos! y ¡a esta revolución no la para nadie!" (Albán 2011, 69). Sus ofertas hechas realidad se sintonizaron con las necesidades de la población más vulnerable, les devolvió confianza, y los más pobres vieron en el nuevo Gobierno una esperanza de cambio.

El activo rol político de Ecuador fue importante, no solo para la integración regional, sino también para las relaciones exteriores del país en general. Correa buscó diversificar las relaciones bilaterales, especialmente con sus homólogos en la región. Según Borda (2013) otra manera de lograr objetivos de liderazgo a más bajo costo es otorgando una delegación voluntaria a instituciones internacionales. Según entrevista, su participación fue trascendental; fue respetado por ser forjador de los derechos humanos fundamentales y de la participación ciudadana; y, ganó espacios internacionales por su prestigio político y tecnocrático por lo que Ecuador terminaba liderando foros o presidencias sectoriales internacionales (Entrevistas EETE07, agosto 2019). Sin embargo, fue un "liderazgo basado en ideologías y no en pragmatismo". Aunque en Celac y Unasur Ecuador hizo un papel relevante políticamente hablando, pudo dejar una base económica fuerte que se mantuviera en el tiempo (Entrevista EEA17, julio 2021).

Como parte de la política exterior ecuatoriana se estrecharon vínculos con países amigos, en el contexto de la integración regional, para unir esfuerzos en la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, durante la presidencia pro-tempore de Ecuador en la Unasur se propuso crear un fondo de 100 millones de dólares, junto a Colombia, Perú y Paraguay, para la reconstrucción de Haití que sería transferido para su gestión al Gobierno de Haití como práctica soberana (Ministerio de Defensa Nacional 2014). En este contexto, Ecuador mantuvo una posición crítica frente a la ayuda ofrecida a Haití desde el Sur y desde el Norte. Así el presidente Correa afirmó: "Queremos inaugurar una nueva forma de cooperación Sur-Sur. La

cooperación Norte-Sur es asistencialista y masiva al momento de la desgracia, pero luego se olvidan” (BBC News 2010). Recalcó que la cooperación Sur-Sur era solidaria y sin condiciones y era la que ofrecían Ecuador y otros países de la región” (BBC News 2010). En este contexto, para la “cooperación Sur-Sur ecuatoriana ese país era prioritario” (Entrevistas EETE06, agosto 2019; EETE11, noviembre 2019). El presidente Correa quería “visibilizar a Haití en la región y que no quedara rezagado de las dinámicas de relacionamiento entre países y del sistema regional”. Este es un ejemplo en los que Ecuador “actuó por solidaridad” ya que lo que trataba era conseguir que todos los países de la región participaran. Igual posición mantuvo el presidente Correa en la participación de Cuba en el seno de la OEA (Entrevista EETE06, agosto 2019).

En esa misma gestión en la presidencia pro tempore de Unasur (2009–2010), la intervención de Ecuador fue oportuna para la creación de la estructura institucional del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas (2011), constituido por los ministros de esa área y los directores de los bancos centrales de los Estados miembros. Este consejo fue pensado como un órgano intergubernamental para promover la economía, el crecimiento, la integración financiera y comercial y la cooperación, aunque no fortaleció su desempeño. En cambio, el impulso al Consejo Sudamericano para la Lucha contra el Narcotráfico dio frutos. La contribución de Ecuador a este repunte en la integración sudamericana fue decisiva porque su gobernante se comprometió y tuvo protagonismo en el marco de la unión latinoamericana (Morales 2020). Como reverendo impulsor de la integración regional, el país acudió a temas emblemáticos como el cuidado de los recursos naturales, medio ambiente y cambio climático promocionando el proyecto ITT-Yasuní.

Durante los tres períodos consecutivos del presidente Correa (2007-2017) la imagen internacional de Ecuador se caracterizó por mantener una postura soberana y crítica. En palabras del presidente Correa, "Nos reconocemos como un Estado que se relaciona en igualdad de condiciones con cualquier otro Estado del mundo. Nunca más el Ecuador se subyugará a otros países, o poderes económicos extranjeros " (Correa 2009, 79). Correa se refería no solo a los poderes hegemónicos sino a los organismos multilaterales también. Así dijo: “El Ecuador condena cualquier forma de intervención o injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados" (Correa 2009, 79). El país mantuvo una radical oposición al neoliberalismo y una fuerte crítica al desempeño de los organismos multilaterales FMI, BM, BID, OEA y otros. Uno de los países más criticados, por sus prácticas neoliberales y su forma de lucha contra el narcotráfico, fue Estados Unidos. Pero las relaciones comerciales con

este país continuaron vigentes, tomando en consideración que era uno de los principales socios comerciales de Ecuador. Mientras tanto, con Europa su postura fue menos crítica y al final apoyó un acuerdo comercial entre la Unión Europea y Ecuador (Quiliconi y Rivera 2019).

El liderazgo para impulsar la construcción de una región más sólida permitió que Ecuador asumiera tres presidencias pro tempore en bloques regionales. La primera fue en la Unasur entre el 2009 y 2010. La segunda fue Celac en 2015 y la otra fue la presidencia pro tempore del G77+China en enero 2017. El Grupo G77+China es la coalición considerada como el mayor bloque de naciones del Sur, fue creado por 77 países en desarrollo en 1964 y actualmente cuenta con 134 países miembros. Esta última agrupación fue posterior al período de estudio y por ello no es motivo de análisis. Sin embargo, se puede considerar que ello fue el resultado de gestiones anteriores y que en este logro incidieron el liderazgo ecuatoriano en la cooperación Sur-Sur así como su papel activo en la palestra internacional para ganarse la simpatía de países amigos y asumir roles de representación. Sobre todo, fue el resultado de una apuesta a la oferta de cooperación Sur-Sur asumida durante la presidencia de Correa (Jaramillo y Tibocho 2008; Albán 2011; Ortiz 2013).

#### **4.5.1. Discurso a nombre del Estado ecuatoriano**

En este período el discurso a nombre del Estado se caracterizó por posicionar las bondades del modelo de inclusión social del buen vivir con bases en el Socialismo del siglo XXI y la integración regional. Concuera con Grant (2021) que defiende que el “contexto nacional dio forma a sus personales proyectos políticos” refiriéndose a los líderes que representaron esa corriente ideológica, señalado en (Manrique 2021). Correa fue enfático en señalar que la situación del país se debía, en parte, a la aplicación de prácticas apegadas a las recetas del consenso de Washington, mismas que habían aumentado la pobreza (Emerson 2018). Estaba convencido de los resultados negativos del neoliberalismo impulsado por grupos de poder de la élite y de la reducción del Estado frente a la situación económica y social (Correa 2009). Su propuesta de cambio pretendía renovar esos patrones para resolver los problemas de pobreza y desigualdad socioeconómica (Freidenberg 2014).

Las pinceladas iniciales de su discurso estuvieron enfocadas en introducir las primeras acciones que le permitirían caminar hacia la concreción de sus ideales. Lo primero fue proponer una asamblea constituyente para contar con una nueva carta magna en armonía con

el buen vivir que reemplazara la de 1998. Lo siguiente fue un significativo cambio en el presupuesto general del Estado. Otorgó mayores recursos a las áreas sociales de educación y salud. De esta manera configuró en su gobierno un nuevo estilo que buscaba redistribuir de la riqueza entre los ecuatorianos. En el plano internacional su discurso postneoliberal se enfocó en defender la soberanía del Estado apropiándose de la solidaridad que debía existir en la región. Para ello propuso la integración subregional y regional. Poco después propondría la tesis de que la región debería actuar en conjunto con una voz que representara a los países. Aquí la idea de contar con una propia moneda fue anclada con la propuesta de crear el banco del Sur, entre otras (Correa 2009).

El discurso pincelado de populismo y explicaciones técnicas fue diferente a los discursos tradicionales. Una de las destrezas que ayudó fue el carisma del presidente. Además, fue útil la práctica académica como orador, permitiendo a Correa explicar los problemas álgidos en un lenguaje que podía comprender el pueblo. Fue convincente en sus intervenciones discursivas y logró una aceptación significativa porque sus mensajes estaban dirigidos “en primer lugar al pueblo soberano” (Correa 2009, 1-2). Expresó así que el pueblo era el mandante en los países, y que “los mandatarios somos tan solo los primeros servidores” (Correa 2009, 1-2). Propendió el diálogo ciudadano y dotó a los ciudadanos de herramientas para cultivar sus competencias y conducir el camino del desarrollo del buen vivir (Senplades 2010c). Todo este repertorio logró ser transmitido nacional e internacionalmente, al menos en los primeros años de sus mandatos. En definitiva, el presidente armó su propia tarima política para construir una renovada imagen de líder, diferente a la de otros políticos, permitiéndole configurar una identidad innovadora para el país (Albán 2011).

Sus convicciones sociales le incentivaron a mantener un activo discurso, por un lado, divulgando los avances sociales y económicos obtenidos en su plan del buen vivir y, por otro, debilitando a sus adversarios. En el plano internacional, en cambio, difundió los logros de su programa, enfatizando lo social, económico, el cuidado de los recursos naturales y, por otro, resaltando los postulados del socialismo del siglo XXI y desafiando las prácticas neoliberales. La fortaleza de su discurso recayó en lo regional. Por ello, la cooperación Sur-Sur le acompañó, ya que una de sus mayores propuestas era impulsar un crecimiento y desarrollo desde la heterogeneidad de los países sudamericanos y siendo solidarios con los problemas y capacidades de otros países de la región. En tanto, la política exterior acorde a los postulados del buen vivir fue dirigida por el presidente por su conocimiento técnico denotando el liderazgo de Estado (Jaramillo y Tibocho 2008; Albán 2011; Ortiz 2013).

Como se revisó en el capítulo III, la voz del Estado ecuatoriano fue escuchada en el concierto regional. Fue uno de los mayores propulsores de realizar cambios políticos en la región desde las diferentes plataformas de la integración. Para ello la oferta de cooperación Sur-Sur era el eje articulador para vincular iniciativas que llevara a los países a un mayor acercamiento y a fortalecer el desarrollo nacional. Ese complemento fue pensado y practicado desde las propias necesidades y realidades de cada país para recibir cooperación y desde las capacidades de cada uno para ofertar la cooperación Sur-Sur. A países del Caribe les devolvió el interés y autoestima como naciones y les incentivó a integrarse e intervenir en las decisiones en el seno de los bloques regionales. El presidente Correa, a través de su liderazgo, trató de contribuir a una región más unida, homogénea e igualitaria. Este liderazgo se enfocó en agrupar a la región y lograr el reconocimiento de Ecuador en el Norte como un país con una postura determinante y nueva. Pretendió que se desarrollara cada uno de los países de la región y se trabajara en las grandes brechas sociales, económicas y culturales existentes (Entrevista EETE07, agosto 2019).

La imagen del presidente Correa fue cuidadosamente estudiada y acompañada de audiencia mediática. Su discurso fue definido estratégicamente. Atraía a sus seguidores, aunque molestaba a sus contrincantes. Cada discurso de Correa contaba con una frase elaborada que se hacía célebre para atacar y calificar a sus detractores. Ejemplo de esto fue “pelucón, partidocracia, vende patria”. También caracterizó reiterativamente su discurso con frases motivantes a favor de la “Patria nueva”, “mi Patria Morena”, “hasta la victoria siempre”, la equidad social, la integración regional, el combate a la pobreza, el conocimiento, la gestión pública, todo ello conducía a un renovado país. Con su discurso motivó a la gente. Su disertación y voz invitaban a detenerse y entender lo que muy bien explicaba. Se inmiscuyó en los problemas de los más pobres (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011; Ortiz 2013).

Tenía al menos tres tipos de discursos que se adaptaban a la ocasión y auditorio. El uno era relajado, popular, instigador y al mismo tiempo muy explicativo, el cual era destinado para su comunicación semanal con el pueblo. El segundo, de tipo ejecutivo y estadista, fue utilizado para dirigirse formalmente a la Asamblea Nacional, a los medios de comunicación o participar en eventos. El tercero, el más novedoso, fue el utilizado en las diferentes actuaciones internacionales de Ecuador. Despertaba el interés de su audiencia (Albán 2011). Cada uno de ellos le daba una imagen de buena presencia por ser llamativo, conocedor, académico, reflexivo, crítico y hasta imponente. Precisamente esta forma de gobernar con su ideología de izquierda, discurso y locución era lo que molestaba a la élite ecuatoriana. De

Sousa Santos señala que Correa fue el mayor líder de la tendencia de izquierda en defender el “proyecto soberanista [...] centrado en la redistribución social pero conservador en derechos reproductivos de la mujer” (de Sousa Santos 2021, s/n).

#### **4.5.2. Visión del mundo**

El presidente Correa llegó con la idea de una transformación para su país (ver discursos Correa 2014c; 2014d). Su formación como doctor en economía le acreditaba acceder al mundo científico, por lo que su análisis lo hizo desde las aulas universitarias, que más tarde lo plasmaría en sus funciones como presidente. A su experiencia como académico, investigador y consultor se sumaba sus convicciones religiosas y de valores (Roberto Ortiz 2013). Sus creencias católicas y su vocación social le permitieron conocer otros aspectos de la vida de la población sumida en la pobreza. Desde muy temprano se unió a causas sociales, en las que pudo palpar varios aspectos socioeconómicos producto de la desigualdad en Ecuador. Estas vivencias fueron moldeando su carácter y convicción política, a la vez que se construía su imagen política (Jaramillo y Tibocho 2008; Albán 2011; Ortiz 2013).

Un estudio realizado al empezar la segunda década del siglo XXI sobre la situación del país señala que la sociedad ecuatoriana tenía, en su mayoría, optimismo por un mejor futuro para América Latina (Zepeda y Verdesoto 2011). Por ello, la propuesta de Rafael Correa caló hondo durante al menos los primeros años de su mandato. “Correa tenía una clara visión sobre lo que era América Latina y lo que Ecuador podía hacer en América Latina” (Entrevista EER18, febrero 2022).

La idea del presidente para la subregión era que Unasur se convirtiera en un espacio de encuentro para el diálogo y para la diversificación de sus integrantes. Ecuador también afianzaría su posición autónoma como nación (Morales 2020). Su visión del mundo consistía de un Estado más social, benefactor y cercano a los problemas sociales de su población. Su convicción era que el ser humano debía estar por encima de lo económico y no lo contrario (Correa 2014d). Alcanzar soberanía (alimentaria, agrícola ...) fue su propósito conforme se desprende desde la Constitución política y las normativas derivadas (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008).

Por ello, al llegar a la primera magistratura en enero 2007, Correa hizo de su proyecto social y desarrollo su bandera e insignia política para difundirlo fuera del país. Ecuador tuvo participación en lo internacional mediante plataformas académicas y científicas con

conferencias magistrales sobre los logros del país con el plan del buen vivir. Así, por ejemplo, el presidente Correa visitó la universidad de Yale en Estados Unidos y el Centro de Altos Estudios Internacionales en Ginebra en 2014, entre otros (Correa 2014c; 2014d). Mostró sus resultados sociales, económicos y políticos. Junto a ellos promocionaba su programa basado en el conocimiento para promover la matriz productiva. Se trataba de un plan acercando la academia con la generación del conocimiento, el sector privado para mejorar la productividad y el Estado con el financiamiento, estructura y normativa para apoyar estos esfuerzos. De esta manera asumió un liderazgo interno e internacional promoviendo su gestión como el “milagro ecuatoriano, aunque en desarrollo no existen milagros” (Correa 2014c, 10), o el Jaguar de América Latina según palabras de él mismo, insinuando un símil con el modelo denominado como el milagro asiático. En el relacionamiento, desde varios escenarios regionales, Correa destacó la importancia de la cooperación Sur-Sur por lo que con su liderazgo influyó en la “imagen de la cooperación Sur-Sur” no solo para su país, sino también para la heterogeneidad de la región (Entrevista EETE12, diciembre 2019).

#### **4.6. Contrastes en la relación del liderazgo político y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015**

El estudio permitió analizar el liderazgo político mediante el estilo de liderazgo, las motivaciones y las percepciones del Estado, y la apropiación en cooperación Sur-Sur en espacios internacionales, en ambos países como condicionantes que incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur. Este análisis se dividió en dos categorías: el perfil presidencial con su ideología y la representación gubernamental que se observa mediante el discurso a nombre del Estado y visión del mundo. También fue parte del análisis el presidencialismo, característico de los dos países del estudio, porque contextualiza el liderazgo ejercido interna y externamente. A continuación con la tabla 4.1 se resumen los hallazgos.



**Tabla 4.1. Incidencia del liderazgo político en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015**

<b>Factor: liderazgo político</b>					
<b>Contexto nacional / regional</b>					
Contextos inciertos y cambiantes					
<b>Nacional:</b> lucha contra la pobreza, desigualdad social, desempleo, inseguridad, producción, empleo y desarrollo					
<b>Internacional:</b> integración regional, globalización, ODM/ODS, comercio					
<b>Subfactores/ categorías de análisis</b>	<b>Elementos característicos</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Diferencias</b>	<b>Similitudes</b>
Perfil presidencial	Liderazgo presidencial (habilidades poder blando y comunicacionales)  Presidencialismo	<b>Presidente Uribe:</b> - Distanciado de la región - Asociado a Estados Unidos - Desarrollo interno  <b>Presidente Santos:</b> - Estratégico y visionario - Captación AOD y promotor de Colombia como oferente - Socio para la cooperación Sur-Sur Triangular - Miembro organismos internacionales - Buscador de espacios económicos y comerciales en el Norte y Sur - Manejo político y estratégico de las relaciones internacionales	<b>Presidente Correa:</b> - Visionario, cercano a la región, sin romper relaciones comerciales con Norte - Motivado por ideología socialismo Siglo XXI - Creador y defensor de su modelo de desarrollo del buen vivir - Comprometido y defensor soberanía nacional/regional - Promotor de la cooperación Sur-Sur técnica-científica bilateral y colectiva - Relaciones internacionales y agenda de política exterior acorde a su Constitución del buen	Liderazgo con diferentes estilos e intereses  Distinta apropiación del liderazgo político  Liderazgo centrado en: país, región, extrarregión y Norte / país y región  Régimen presidencialista: cercanía con Estados Unidos / Estado de derecho centralizador y cercanía a región	Perfil estadista y buen orador  Discurso fue motivado a partir de la coyuntura política e intereses nacionales  Liderazgo público “nosotros”, ejercicio poder suave  Cooperación Sur-Sur para unir nexos entre países  Ejercicio del presidencialismo

		<p>y su agenda de política exterior.</p> <p>Presidencialismo (Constitución 1991)</p>	<p>vivir</p> <p>Presidencialismo (Constitución 2008)</p>		
	<p>Discurso a nombre del Estado</p>	<p><b>Presidente Uribe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Discurso cercano a los ciudadanos</li> <li>- Política Seguridad Democrática</li> </ul> <p><b>Presidente Santos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Discurso coyuntural y estratégico</li> <li>- Negociación proceso paz, puente al Norte</li> <li>- Nuevo estatus de Colombia: País de Paz</li> <li>- Discurso abierto y proponente a las relaciones región/extrarregión</li> <li>- Oferta cooperación Sur-Sur Colombia para el mundo</li> <li>- Énfasis apoyo ODM/ODS</li> </ul>	<p><b>Presidente Correa:</b></p> <p>Discurso nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buen vivir para el desarrollo social, comercial y económico de Ecuador</li> </ul> <p>Discurso regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coyuntural e ideológico</li> <li>- Oferta de cooperación Sur-Sur Ecuador con énfasis en la región</li> <li>- Apoyo ODM/ODS</li> </ul>	<p>Discursos: Colombia país de Paz, oferta cooperación Sur-Sur en la región con miras al Norte / Ecuador del buen vivir y oferta de cooperación Sur-Sur en la región y Sur</p> <p>Ejercicio liderazgo: político, estratégico-pragmático / político, estratégico-ideológico</p>	<p>Discurso coyuntural pensando desde sus propios intereses y amparados en una oferta de cooperación Sur-Sur</p> <p>El liderazgo incidió en la política de oferta</p> <p>Ejercicio liderazgo político y estratégico</p>

<p>Representación gubernamental (motivaciones y percepciones a nombre del Estado)</p>	<p>Visión del mundo</p>	<p>Cooperación Sur-Sur como eje transversal al desarrollo</p> <p>Estados Unidos socio-estratégico y protector</p> <p>El Norte es desarrollo más seguro</p> <p>Debate: eficacia de ayuda oficial</p> <p>Captación vías de comercio e inversión</p> <p>Experto en seguridad multidimensional y otros temas</p> <p>Apropiación cooperación Sur-Sur en espacios internacionales para liderar</p>	<p>La integración es el futuro de los países en desarrollo</p> <p>Soberanía política, económica, cultural, social</p> <p>El conocimiento social y económico como pilares del desarrollo regional</p> <p>Debate: importancia cooperación horizontal</p> <p>Activa participación internacional en espacios de cooperación Sur-Sur</p>	<p>Apertura económica y comercial / soberanía e integración postneoliberal</p> <p>Futuro del desarrollo está: en Norte / en la región y en Sur global</p> <p>Apropiación cooperación Sur-Sur en espacios internacionales para liderar</p>	<p>Cooperación Sur-Sur une lazos y sirve a los propósitos</p> <p>Insertarse estratégicamente en discusión internacional de cooperación Sur-Sur para liderar</p>
---	-------------------------	--	---	---	---

Elaboración con información de la investigación.

Estos hallazgos señalan lo dicho en el capítulo del marco teórico que la ausencia del desarrollo se mezcla con entornos de incertidumbre y cambiantes, haciéndose favorables para proponer y hacer desde “el nosotros”. Igualmente, muestran que la reputación se sintoniza con el cúmulo de actuaciones, percepciones y visiones del mundo. Por ello, un liderazgo político público-transformacional/transaccional se amalgama con el desarrollo y se conecta con la sociedad y el ejercicio del poder blando (Bass 1985; Burns 1978; Boulding 1959; Axelrod 1984; De Pree 1993; Young 2009; Williner y Riffo 2015; Del-Prado sf; Nye Jr. 2020).

Como se muestra con la tabla 4.2, de forma más específica, las nuevas formas de liderazgo en ambos casos revelan una interconexión entre los intereses nacionales, percepciones, ideologías y los intereses propios de los grupos sociales y económicos a quienes representaban los Gobiernos en una región con una notable influencia de los presidencialismos en sus sistemas políticos. El liderazgo colombiano presenta un rasgo transaccional por el proceso de paz, aunque no utilizó poder duro. La aliada en el liderazgo de ambos países fue la oferta de cooperación Sur-Sur para acercarse a sus objetivos.

**Tabla 4.2. Rasgos del liderazgo político en Colombia y Ecuador**

País	Estilos de liderazgo político				
	Público	Transaccional	Transformador	Empoderado	Estratégico (Pragmático/Ideológico)
Liderazgo político del Estado colombiano	x	x	x	x	x
Liderazgo político del Estado ecuatoriano	x		x	x	x

Elaboración con información de la investigación.

**Perfil presidencial:** Los perfiles presidenciales de Colombia denotaron pragmatismo en las relaciones internacionales (Amaya 2017). A pesar de que en la región surgieron grandes manifestaciones de oferta de cooperación Sur-Sur desde la primera década del siglo XXI y que en el Gobierno de Uribe se reconoció oficialmente a la cooperación horizontal técnica como cooperación Sur-Sur fueron modestos sus aprovechamientos en función del liderazgo que ejercía el presidente. Hubo tres manifiestos del comportamiento de las relaciones

internacionales que denotan el liderazgo ejercido. El primero tiene que ver con la clara posición e intervención con Estados Unidos centrándose en las acciones de comercio y seguridad. El segundo fue la tendencia de la política exterior manifestada en la concreción de tratados de libre comercio y, sobre todo, al intento de negociación con las FARC como parte de su política de seguridad democrática. El tercero se centró en un desarrollo político y económico más casa adentro. La cooperación internacional tradicional fue un apoyo político y económico para el gobierno de Uribe (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a).

Por su parte, el Gobierno de Santos diversificó sus relaciones. Para ello, lo primero que hizo al llegar al poder fue realizar un periplo estratégico en todas las regiones. Lo segundo fue reestablecer las relaciones con sus vecinos en la región para armonizar sus nexos y la cooperación Sur-Sur fue su acompañante. Lo tercero y lo que le llevó a transformar una imagen de su país fue gestionar y materializar un proceso de paz que ya se había explorado, pero que aún no se había hecho realidad. Esto no solo le benefició profundamente a la sociedad colombiana, sino que además fue un gran aliciente para la subregión y fuera de esta también. Es así que países del Norte siguieron enviando recursos significativos para el desarrollo, principalmente para regiones afectadas por el conflicto armado y la implementación del acuerdo de paz de 2016. No obstante, la cooperación Sur-Sur significó un gran apoyo en el proceso y fue parte de las políticas asumidas por el Gobierno. Como cuarta característica de sus relaciones internacionales fue la claridad del presidente Santos para avanzar a otros niveles en el Norte, exclusivamente hacia organismos multilaterales. Esto permitió a Colombia asumir un mayor protagonismo a nivel internacional acompañado de la oferta de cooperación Sur-Sur. Su liderazgo en cooperación Sur-Sur se demostró en los indicadores en el cumplimiento de los ODM/ODS y asumiendo los postulados de cooperación promulgados en la Declaración de París (Tassara 2013). Ello dio al país nuevas oportunidades y abrió las puertas para que Colombia pasara a verse como un Estado con solidez y confianza, digno de ingresar a otros espacios y obtener cooperación y apoyo.

En el plano interno los estilos de liderazgo de los Gobiernos de Uribe y Santos se diferenciaron. El presidente Santos fue más estratégico con su gestión administrativa acorde con su formación y mantuvo buenas relaciones externas. El presidente Uribe fue más personalista en su gestión y se acercó más a la comunidad interna en un tono populista (De Araújo y Rivas 2020).

Durante la presidencia de Santos, Colombia trató de mostrarse constantemente como un país que buscaba la paz y el desarrollo, y con ello atraer el turismo y la inversión. El liderazgo

practicado fue autónomo, estratégico, ambicioso y estudiado. El proceso de paz en este país ayudó a Colombia a liderar en temas de seguridad no solo en la región sino, con la venia de Estados Unidos, fuera del continente. La amplia AOD entregada por Estados Unidos y Europa fue relevante para mejorar los niveles de ingreso y confrontar la inequidad, así como para el cuidado del medio ambiente afectado por los cultivos ilícitos y crear capacidades (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a).

La política del presidente Santos fue cautelosa con todos los países, apoyó los diálogos contruidos en el seno de Unasur y Celac y construyó lazos de amistad con países tanto de izquierda como de derecha. El liderazgo de Colombia representó un avance en cuanto a su imagen internacional. Fue abonado de a poco. A partir del 2010 respondió a sus intereses y la coyuntura que vivió la región y el país, con la apertura de procesos de paz con las guerrillas y la bonanza de *commodities*, conllevó a que consiguiera sus objetivos más rápido y de mejor manera. En este período el presidente Santos fue decisivo para asumir ese liderazgo y también su perfil fue visible como un galardonado por la paz.

El presidente Correa aplicó su nuevo estilo para gobernar desde un socialismo participativo y democrático en el que el buen vivir era su bandera de cambios favorables para sus representados y la región. Su liderazgo al interior se comenzó a notar desde sus primeras acciones. Democráticamente debilitó a grupos poderosos económicos y políticos, redactó una nueva Constitución, se revistió de poder y realizó en corto tiempo la modernización del Estado con grandes cambios sociales. La cooperación internacional recibida fue reorganizada en sintonía con los programas de desarrollo y fue encaminada para desarrollar capacidades sociales y productivas. La cooperación Sur-Sur por primera vez apareció en el vocabulario ecuatoriano y el país pasó a ser oferente. El presidente Correa fue un convencido de que con la cooperación Sur-Sur se podía avanzar en el desarrollo de la región y la impulsó en su país y fuera. En general, empoderó de capacidades a su población y al Gobierno. Estos logros permitieron al presidente y al país ganarse una reputación que a la par era creada en la región.

En la región el presidente Correa imprimió un nuevo liderazgo. Buscaba sobre todo la unión y el puente fue la cooperación Sur-Sur. Su lema fue la defensa de la soberanía alimentaria, securitaria, turística, medio ambiente, cultural, entre otras. Con ello se refería a la libertad política y a la menor dependencia económica, comercial, cultural y social con recursos de cooperación internacional desde el Norte. Uno de los objetivos que buscaba con su liderazgo era proyectar al Ecuador internacionalmente y contar con mayor autonomía económica y comercial como Estado y como región.

**Representación gubernamental:** En América Latina no existió un modelo estándar de liderazgo que se adapte a ninguno de los dos casos de estudio. Sin embargo, los dos países sí son una muestra del liderazgo ejercido por países de derecha y progresista frente a los acontecimientos internos y externos y de la importancia asignada a la cooperación Sur-Sur en sus acciones. Pero sí hubo un denominador común en el liderazgo de los dos casos: la oferta de cooperación Sur-Sur. El liderazgo de cada uno de los dos países obedeció a situaciones, visiones, intereses y contextos diferentes. Ambos se enmarcaron en las bondades del presidencialismo que tuvieron a su favor. Tanto el presidente Correa como el presidente Santos apostaron a las relaciones internacionales, a la unión entre países de la región para tener mayores oportunidades de desarrollo y desde sus liderazgos abrirse al mundo en sus propósitos. Colombia depositó su interés en los organismos de integración a los que se adhirió como Celac y Unasur, pero, al mismo tiempo, individualmente buscó nuevos espacios al Norte con sus objetivos trazados en firme. Por su parte, Ecuador impulsó con su liderazgo los bloques de integración confiando en crear un organismo regional sólido e inclusivo que actuara en todos los aspectos, principalmente en lo político, económico y comercial, a nombre de todos.

El Gobierno colombiano supo combinar ambos intereses nacionales y de grupos y con ellos actuó en el plano internacional. Buscó, entre otros, establecer buenas relaciones con otras naciones, avanzar en el cumplimiento de los ODM/ODS, el cuidado de la naturaleza y medio ambiente, mostrar disciplina para alcanzar más cooperación del Norte. La mayoría de estos asuntos los gestionó mediante la cooperación Sur-Sur, la cual, le sirvió para proyectar y liderar cautelosamente en otros niveles de decisiones.

En el caso de Ecuador, el liderazgo se creó a partir de los aciertos y cambios estructurales en la conducción del Gobierno progresista e incidido por la ola de países de la misma ideología que surgieron en la región. En defensa de la soberanía se mostró contrario a las recetas del neoliberalismo, el colonialismo, el capitalismo y activamente promovió varios espacios de integración regional. Sus cambios internos, empezando por el liderazgo en una nueva Constitución y los avances en la modernización del Estado, los exitosos programas sociales y el compromiso con los ODM/ODS le acreditaban para salir a la palestra internacional. Arrancó fuertemente con la oferta de la cooperación Sur-Sur y en su gestión y discursos le daba importancia. Despertó nuevos espacios de cooperación técnica horizontal recuperando el derecho de países que fueron olvidados en la región y proponiéndoles soberanamente

participar, de igual a igual, mediante intercambios, conocimientos, experiencias y otras acciones. Su liderazgo fue pensado en función del país y la región.

La particularidad de la cooperación internacional de Colombia fue ser complementaria en todas las fuentes. Así, la AOD fue un flujo importante para el desarrollo nacional, al igual que lo era la cooperación Sur-Sur. La primera, en coordinación con sus oferentes, sirvió para atender las áreas más afectadas por el conflicto armado y apoyar el desarrollo productivo y social del país. La segunda, en cambio, al ser más natural para ajustarse a las condiciones y necesidades, aportó significativamente en las áreas no atendidas por la cooperación tradicional. Es decir, la cooperación Sur-Sur se tornó esencial al complementar la cooperación Norte-Sur. Se ajustó a las realidades y permitió generar capacidades. Al transferir conocimientos y experiencias mediante las potencialidades de la cooperación Sur-Sur, Colombia alcanzó un liderazgo regional en seguridad, que ayudó a mejorar su imagen y a posicionarse internacionalmente. A su vez, esto le convenía para acercarse a espacios liderados por países del Norte. Las iniciativas asumidas por el liderazgo de Colombia reflejan que hubo participación no solo de la cooperación Sur-Sur, sino también triangular y AOD. Según las entrevistas, gran parte de las capacidades fueron generadas por la AOD y las transferencias e intercambios estuvieron a cargo de la oferta de cooperación Sur-Sur.

Colombia al tiempo que trabajaba en una intensa agenda de cooperación Sur-Sur en Latinoamérica iba tendiendo puentes. Concretaba acciones efectivas para mostrar como resultados en el escenario internacional del Norte, lo que le servía a sus intereses. En ese ascenso, su ingreso requería de resultados concretos en lo político, liderazgo, buena imagen y demostrar capacidades. Según la APC, ese país aprovechó la cooperación Sur-Sur para reafirmar un liderazgo internacional, lo que influyó en su imagen y le ayudó a convertirse en miembro de la OCDE y del Foro APEC (APC-C 2008). Se inmiscuyó en cada espacio internacional que se hablaba de la eficacia de la ayuda (Agudelo y Rodríguez 2016) y lideraba sus discusiones. En definitiva, el liderazgo colombiano estuvo encaminado a satisfacer sus propios intereses domésticos, internacionales y supranacionales. El liderazgo asumido fue producto de un sostenido trabajo mediante acciones y proyectos de cooperación político-técnico con prácticas horizontal, bilateral, regional y extrarregional para construir fructíferas relaciones y crear una imagen de país que trabajaba por su desarrollo.

Para el Estado ecuatoriano, la redirección de la visión del mundo y con ello la actualización de su agenda de política exterior estuvo apegada a la ideología política, y a temas económicos y sociales en sintonía con el postneoliberalismo bajo la conducción del presidente Correa.



Este entendió que existía interdependencia entre Estados, pero quiso establecer otro tipo de relaciones con los países, sobre todo en el marco regional. Una forma de acercarse fue mediante la apropiación de la cooperación Sur-Sur para establecer relaciones con otros países, apoyar en los problemas desde las realidades de sus homólogos para aportar al desarrollo y, mostrar las capacidades de Ecuador mediante la oferta de cooperación Sur-Sur. A diferencia del caso colombiano, Ecuador no contaba con suficiente AOD, por lo que el flujo para atender la oferta de cooperación Sur-Sur dependía de sus capacidades económicas. A diferencia de Colombia, Ecuador defendía una cooperación sin condicionalidades.

Ecuador para llegar a ese liderazgo externo, primero trabajó arduamente en las capacidades internas. Se sintonizó con las necesidades de la población más pobre y clase media. Moldeó su discurso acorde a cada ocasión, imprimió su propio estilo y se apropió de un paradigma en el que el ser humano fue el centro respetando lo ancestral y la naturaleza (F. Houtart 2011) y en torno a este el desarrollo social y económico (R. Ramírez 2012). Apostó al conocimiento y a la “economía social del conocimiento<sup>42</sup> y de la innovación como bien público” como principales herramientas para salir del subdesarrollo, dotando a la población con capacidades e infraestructura (Correa 2014d). La búsqueda de la soberanía, mencionada en los instrumentos jurídicos y en los discursos presidenciales, tenía el propósito de mostrar la capacidad del país, sobre todo con el impulso de la oferta de cooperación Sur-Sur.

La gestión realizada por Ecuador en la presidencia pro tempore de Unasur (2009–2010) y de Celac (2015) fue una señal del liderazgo en organismos que representaban a la región. Parte de los compromisos que adquirió mediante el liderazgo lo atendió con la oferta de cooperación Sur-Sur. Allí se establecieron proyectos en conjunto pero también se canalizaron iniciativas para la cooperación bilateral. Ecuador también tuvo la oportunidad de asumir la representación del grupo G77+China (2017) en el que presentó propuestas para el fortalecimiento del Sur global. Como muestra del liderazgo y del compromiso con la cooperación Sur-Sur y con la integración, Quito se convirtió en sede de Unasur.

En definitiva, el liderazgo practicado por el Estado ecuatoriano en lo internacional fue un liderazgo político-público desde el “nosotros” y transformacional, sustentado técnicamente e influenciado ideológicamente. El liderazgo contó con el apoyo de la oferta de cooperación

---

<sup>42</sup> Economía del conocimiento utiliza el aporte del conocimiento para generar conocimientos y capacidades mediante la educación, investigación y desarrollo y lograr valor añadido y riqueza para una comunidad más justa e inclusiva.

Sur-Sur, de lo que se habló en el capítulo III. Esta herramienta le sirvió para obtener mayor visibilidad y respaldo en la región y también internamente para demostrar que el país podía ofertar de igual a igual con sus pares en la región y en el país liderar la orientación estratégica de cooperación Sur-Sur.

#### **4.7. Conclusiones**

Los acontecimientos políticos-ideológicos suscitados en la región durante las casi dos primeras décadas del siglo XXI, la particularidad de los sucesos perpetrados en cada país y las manifestaciones de cooperación Sur-Sur sirvieron de base para explicar la incidencia del liderazgo político en la configuración de las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de ambos países. El entramaje político y geoestratégico a la luz de la globalización y la heterogeneidad manifestado en la región contextualiza el liderazgo ejercido por los dos países. Para el periodo de estudio, el liderazgo y sus condicionantes fueron importantes en la comprensión de la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur. Ambos países pretendieron liderar temas y posturas con el fin de obtener acercamientos con otros países, organismos y regiones más allá de sus fronteras.

La manifestación del presidencialismo estuvo presente en ambos países. Los dos Gobiernos se empeñaron en desarrollar buenas relaciones con otros países de la región y extrarregión y mostrar su solidaridad con diversos motivos ya explicados. Colombia ejerció su liderazgo para acercarse al Norte, para seguir obteniendo ayuda para su desarrollo, mostrarse como un socio confiable para la cooperación Sur-Sur triangular y, sobre todo, para sumar esfuerzos para estar en el nivel donde se tomaban las más altas decisiones políticas y económicas. Ecuador mostró que sus ideales del buen vivir podían mejorar las condiciones de los pueblos. El discurso presidencial fue argumentado técnicamente y apostó a integrar la región. Buscó varios espacios para ofertar sus capacidades. En tanto, la oferta de cooperación Sur-Sur se adaptó a las circunstancias y necesidades del liderazgo, demostrando su flexibilidad y adaptabilidad en ambos países.

El factor liderazgo político incidió en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador por los motivos ampliamente explicados en este capítulo.

Adicionalmente se encontró que el liderazgo político de los presidentes estuvo también incidido por la narrativa de la cooperación Sur-Sur y por nuevas agendas que se abrieron y que antes no existían. De esta manera, la oferta de cooperación Sur-Sur les dio la posibilidad

de empoderarse y de proyectarse en sus discursos y en nuevos programas de cooperación internacional al mundo.

## **Capítulo 5. Modelo de desarrollo**

En este capítulo se revisa el modelo de desarrollo de ambos Estados con el fin de entender cómo incidió en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de cada país. El modelo de desarrollo se considera un pilar fundamental en el diseño de políticas públicas, y en particular para la cooperación internacional (Prado-Lallande 2020b). En este análisis se entiende al modelo de desarrollo como un programa que orienta la decisión política, económica, institucional-administrativa y social de un país, organizando sus recursos materiales e institucionales para buscar el progreso y satisfacción de necesidades de su sociedad. Este modelo está moldeado por la historia, cultura, capacidades de producción, económica, científica y tecnológica de cada país (Bertoni y otros 2011, 25-26; Busso 2016, 31; Hidalgo 2011, 281; Mejía y Franco 2007 2007, 473; Actis et al. 2016, 15-20; Seara-Vásquez 1985).

### **5.1. Acontecimientos regionales y desarrollo**

Acorde con el marco teórico, Matus (2007) mencionado por Williner (2015) señala que hoy la planificación situacional respondería a las necesidades vigentes, dejando atrás las viejas formas lineales o deterministas. Este planteamiento sugiere la articulación de tres dimensiones: proyecto de gobierno, gobernabilidad y capacidad del gobierno. Esta estructura se complementaría con un liderazgo público a favor de los cambios sociales para abatir la desigualdad y mejorar la gestión democrática. Lo dicho involucraría a lo que Cepal plantea de cara a atender la desigualdad desde un cambio estructural en nuestra región (Williner y Riffo 2015). De esta conexión entre el modelo de desarrollo sustentando en los planes, la institucionalidad –que se estudiará posteriormente- y el posicionamiento internacional y estilo de liderazgo del país -estudiado más en detalle en los capítulos anteriores- nos resta en esta parte, examinar el rol del modelo de desarrollo y la planificación central moderna consecuente con un liderazgo técnico y político, un posicionamiento innovado y una institucionalidad como contrapartes. En este período el “vínculo entre inserción internacional y modelos de desarrollo aparece más firme que nunca, sea que el análisis se realice desde una lógica neo-desarrollista o desde una visión liberal aperturista” (Caetano, López y Luján 2019, 99). Estas dos variables: inserción internacional y modelo de desarrollo explican la conducta de la política exterior y de otras políticas (Busso 2016, 31).

Los conceptos de desarrollo, integración y cooperación Sur-Sur están interrelacionados “la integración y la cooperación son solo instrumentos o las vías que conducen al logro de los

objetivos de desarrollo” (T. Ojeda 2017, 137). Como plantea Marcuzzi la cooperación Sur-Sur apoya a las naciones latinoamericanas para tratar temas comunes como la pobreza, el desarrollo productivo y la modernización del Estado (2013). En América Latina en el periodo estudiado en esta tesis, la cooperación horizontal se convirtió en una alternativa y complemento para la generación de capacidades en el desarrollo de los países de la región. Los casos de Colombia y Ecuador no escapan en sus planes de desarrollo esta práctica acorde a sus intereses de Gobierno o de Estado. Sin embargo, para Colombia, que planifica y coordina sus planes de desarrollo conforme la ley, fue más allá de una simple necesidad de alcanzar el cumplimiento de indicadores económicos y sociales porque se propuso ser líder en la región y ser consecuente con los ODM/ODS, y esta fue una forma de hacerlo. Por su parte, Ecuador buscó hacer la diferencia atenuando las desigualdades sociales y proyectarse con su propio estilo económico social. En ambos casos, los Estados trabajaron paulatinamente en diferentes áreas, sin menoscabar que los cambios de gobiernos podían o no continuar el ímpetu de lo emprendido (Ayllón 2015a).

Esta reflexión y lo revisado en el marco teórico sirven para el siguiente análisis de Colombia y Ecuador para comprender cómo se alineó la oferta de cooperación Sur-Sur con el modelo de desarrollo y el consecuente desarrollo de cada país. Las categorías analizadas son la planificación y los planes de desarrollo y, en forma general, la articulación del Estado en materia de modelo de desarrollo con terceros actores.

## **5.2. Modelo de desarrollo de Colombia: seguridad y desarrollo, período 2008-2015**

Para el análisis de esta sección se tendrá como encuadre central la visión de modelo ortodoxo, revisado en el marco teórico, en el que las fuerzas del mercado desempeñan un papel importante en el nivel interno y en las relaciones externas (Emerson 2018). La manera de concebir el desarrollo está muy de cerca con las reformas del Estado sugeridas por los organismos multilaterales FMI y BM para facilitar los intercambios comerciales y de los agentes productivos. Se crean las condiciones domésticas para contar con un escenario atractivo para las inversiones externas. Los acuerdos de TLC son una manifestación de este modelo apegado a la idea de desarrollo neoliberal y la globalización (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 24-25). El modelo colombiano siempre ha estado atado a “agencias globales para el desarrollo” y se identifica con el cumplimiento de los ODM/ODS (Entrevista EETC04, mayo 2021).

El modelo de desarrollo implica complementariedades y por ello siempre está en la misma línea con la estrategia de posicionamiento internacional, el liderazgo y las estructuras institucionales. Para estudiar el modelo de desarrollo de Colombia y cómo se relaciona con la política de oferta de cooperación Sur-Sur, en esta sección se examinará la planificación del desarrollo colombiano conociendo los planes y la articulación del Estado con terceros actores.

### **5.2.1. Planificación del desarrollo colombiano y cooperación internacional**

En Colombia, la planeación es un instrumento que busca armonizar los recursos del país con las necesidades de la población. Su orientación es económica y social, a partir de lo cual se crean políticas públicas amparadas en la Constitución y demás normas legales. Con énfasis en una economía de mercado, el modelo de desarrollo es asunto de Estado, pues la Constitución con su enfoque político, económico y ecológico orienta la planeación económica. Las metas de desarrollo que persigue el Estado son: desarrollo humano, desarrollo económico y desarrollo sostenible. Por tanto, el modelo de desarrollo se sustenta en esos tres ejes (Observatorio Legislativo 2011). “Colombia no ha tenido un gobierno progresista y ello se refleja en su modelo de desarrollo” que se ha mantenido (Entrevista EER19, febrero 2022).

La práctica de la planificación en Colombia<sup>43</sup> viene desde los años treinta del siglo pasado cuando el Estado empezó su planeación económica para estimular la producción y organizar la distribución de la riqueza. Se incorporaron reformas como el límite al derecho de la propiedad y la protección a los derechos de las personas. Desde entonces, el Estado ha sido el regulador de la economía con el objeto de organizar los servicios públicos coadyuvando al desenvolvimiento de las actividades sociales. Hacia 1968 se otorgó al ejecutivo la potestad de mejorar, mediante normas, la planeación de los intereses productivos, económicos y sociales y la intervención por medio de la regulación. Es así que el Departamento Nacional de Planeación (de ahora en adelante DNP) asumió la elaboración de los planes de desarrollo enfocándose en el crecimiento económico. Según entrevista, se creó una “división especial de cooperación internacional para el manejo de la AOD a cargo de cuatro funcionarios”. En 1987 se “creó un proyecto de información” y otro de “caracterización de la cooperación internacional y se agrandó el equipo técnico a 15” en la DNP, “Cancillería participaba en la

---

<sup>43</sup> En Colombia la planificación es un “mecanismo institucional de los presidentes para coordinar y controlar los recursos gubernamentales. Una herramienta que permite mantener un espacio personal de decisión político-administrativa situado en la Presidencia” (De Araújo y Rivas 2020, 195).

firma de convenios” (Entrevista EETC02, marzo 2020). Sin embargo, con la Constitución de 1991 se redefinió la participación del Estado en la economía y en la redistribución de los recursos promoviendo libertad económica, libre competencia y protección a la propiedad privada. Con el Consejo Nacional de Planeación, ente rector de la planeación representado en sectores, se instituyó el modelo democrático participativo-representativo que acoge la planificación como una herramienta del ejecutivo para trabajar en el desarrollo económico y ampliar los temas sociales del Estado. En 1996 en la DNP se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional con tres unidades para la cooperación bilateral, multilateral y para la CTPD. (Observatorio Legislativo 2011, 2-3) y (Entrevista EETC02, marzo 2020). Hasta principios de este siglo la cooperación fue manejándose desde la DNP pero también desde Cancillería.

En el período de estudio, siguiendo la misma lógica, las bases las constituyen los artículos 339 a 344 y 2 del Título XII de la Constitución (1991) y la Ley 152 (1994) que establecen la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de la Nación. El artículo 3 de la ley otorga a la nación y entidades territoriales un margen de autonomía en su planificación, pero enmarcándose en la Constitución, las leyes y en coordinación con otras instituciones estatales. La creación de los planes de desarrollo se acompaña del plan de inversiones del que se deriva el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto. El Plan Nacional de Desarrollo de la Nación es formulado por el DNP y presupuestado por el ministerio de Hacienda y Crédito Público. Luego es presentado al Congreso para su aprobación. Aquí se proponen los objetivos, metas, estrategias y políticas económicas, sociales y ambientales, conforme se establece en la Constitución (Congreso de Colombia 1994).

Aparte de la preponderancia hacia lo económico de los planes de desarrollo, en la ley también se expresa la prioridad del gasto público hacia lo social para el bienestar de la población, progresivamente, y la sustentabilidad ambiental. Estos dos temas se incluyeron a la hora de la planificación como ejes complementarios en el artículo 339 de la Constitución. En tanto, la seguridad y el desarrollo son dos objetivos que se entrelazaron en los planes de desarrollo en el período de estudio debido a la situación de conflicto armado interno y al fenómeno del narcotráfico. Los diálogos con las guerrillas durante el Gobierno de Santos y la firma de un acuerdo de paz con las FARC en 2016 estimularon una revisión en dichos planes. Aquí se puede precisar que, si bien la ley señala la inversión en gasto social, el punto central está en el desarrollo económico y productivo. Sin embargo, la proyección que se hace en lo social es significativa precisamente porque Colombia recibe donaciones económicas que generalmente

van en función de atender a sectores vulnerables de la población. Es por ello que en la planeación central la parte social, al igual que ambiental, tiene relevancia y se ha sostenido por esta fuente externa de recursos (Observatorio Legislativo 2011, 2-4). A ella se pueden sumar los beneficios no materiales de la cooperación Sur-Sur. Ubicar la AOD y la cooperación Sur-Sur como modalidades complementarias para el desarrollo tiene aquí su explicación. APC reconoce la importancia en el desarrollo “a veces no se necesita el dinero sino el conocimiento para implementar u operativizar y es allí donde la cooperación Sur-Sur facilita muchas oportunidades para impulsar las iniciativas de desarrollo” (Entrevista EETC01, marzo 2020).

De esta forma el Plan Nacional de Desarrollo (PND-C) orienta las políticas públicas - principalmente económica, social y ambiental- basada en los objetivos, lineamientos estratégicos y prioridades nacionales. Esta se constituyó en la guía con la cual los actores públicos y privados ejecutaron sus proyectos y acciones para contribuir al desarrollo nacional. En el período de estudio, un rasgo ha sido “alinearse con la agenda internacional de los ODM y luego ODS”. Colombia ha tenido un equipo liderado por Cancillería a cargo de estos temas” (entrevista EETC03, marzo 2021).

El profesor Ricardo Melo, ex director de Acción Social, dice que el presidente Uribe creó Acción Social y asumió la cooperación que se encontraba entre DNP y Cancillería con el objetivo de mejorar imagen de país, relacionarse internacionalmente y fortalecer la cooperación internacional. Se hizo la “primera estrategia de cooperación internacional” (entrevista EETC02, marzo 2020). Con el movimiento institucional la administración de cooperación internacional pasó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR). Para algunos hubo motivaciones técnicas, pero también políticas, que se discuten en el siguiente capítulo. El término de cooperación internacional apareció por primera vez en el Plan “Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006”.

Es preciso manifestar que el marco institucional de la APC señala que su gestión debe atender los objetivos de política exterior y del Plan Nacional de Desarrollo. Para la ejecución de las acciones se basa en la Política de Cooperación Internacional (Presidencia de la República de Colombia 2011). El presidente Santos, al presentar la nueva estructura de la APC, señaló como el primer desafío la alineación de la cooperación con los objetivos del PND-C: seguridad, más empleo y menos pobreza, sumado a temas ambientales, reconciliación, el buen gobierno, competitividad, gestión integral de riesgos, entre otros. Se buscó involucrar a la comunidad internacional para reparar a las víctimas de la violencia armada y restituir tierras



usurpadas en el marco del conflicto armado. Añadió que para que no se desperdiciaran los esfuerzos, se creó la agencia de cooperación APC porque “La actuación del gobierno en cooperación internacional debe responder a una política y a una gestión unificada” (J. Santos 2012).

### **5.2.2. Planes de desarrollo de Colombia: prosperidad para todos, período 2008-2015**

Al empezar este siglo XXI, Colombia ha venido proyectando su desarrollo de acuerdo a sus intereses nacionales y relaciones internacionales en un contexto de vientos favorables por encontrar soluciones de paz. En un inicio la atención estuvo centrada en el crecimiento interno más que externo. Luego, con los procesos de paz iniciados por Santos con las dos principales guerrillas, los cambios políticos-económicos en la región y los Gobiernos con nuevos enfoques para entender el desarrollo, se fueron dando sendos planes nacionales que abarcaban la necesidad de diversificar las áreas y relacionarse con la comunidad internacional. Para alcanzar las propuestas de gobierno había que liderar un desarrollo interno y tener claros resultados para mostrar al mundo. Por ello los planes de desarrollo adquirieron fuerza e importancia durante el período de estudio.

A continuación se revisan los planes concernientes al período 2008-2015, los cuales incidieron en la política de cooperación Sur-Sur de Colombia en aquel momento y la relación con la planificación central. Todo lo relacionado con el “trabajo de cooperación Sur-Sur se armoniza con los planes de desarrollo y se articula desde APC con Cancillería y DNP” (Entrevista EETC01, marzo 2020). Empezaremos examinando los planes en el gobierno del presidente Uribe antes de analizar los del gobierno de Santos. El plan de desarrollo 2002-2006 integró los esfuerzos de la política exterior colombiana para promover la política de defensa y seguridad democrática del país. A decir de Camelo y Mambuscay (2018) en este período ocurrieron dos eventos. Se internacionalizó el problema de drogas por el que atravesaba Colombia y se activó la diplomacia colombiana. En virtud de estos cambios, el plan sirvió para difundir las políticas públicas creadas para enfrentar el problema y pedir apoyo internacional. En este marco se elaboró la primera Estrategia de Cooperación Internacional 2004-2006 y se dieron los lineamientos a la cooperación, incluyendo la cooperación Sur-Sur, justo antes del período de estudio.

A este plan le sucedió el plan “Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010” que delineó el camino para que Colombia impulsara una mayor integración regional a través de su

política exterior. El plan de desarrollo 2006-2010 enmarcó la segunda Estrategia de Cooperación 2007-2010 en respuesta a la propuesta Visión Colombia II Centenario 2019. Promovió la cooperación técnica y horizontal en un doble rol. Este intercambio manifiesto en una relación política bilateral y multilateral sirvió para trabajar en el cumplimiento de los ODM (en ese entonces) y en la lucha contra las drogas. Otro tema que cobró importancia fueron las fronteras, especialmente con Venezuela y Ecuador. Para ello Colombia siguió fortaleciendo las comisiones de vecindad y mixtas. También firmó tratados de libre comercio con Guatemala, Honduras y El Salvador, y profundizó relaciones con Panamá y Costa Rica. Hacia el Sur se interesó por la Cuenca del Pacífico. Colombia mantuvo sus buenas relaciones con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea (Presidencia de la República de Colombia 2006).

Concretamente, los planes 2002-2006 y 2006-2010 tuvieron como eje la seguridad democrática y el fortalecimiento interno. Los siguientes planes de desarrollo conservaron estos lineamientos, pero no fueron lo único ni lo principal. Se dinamizaron e introdujeron otros parámetros y claros señalamientos de internacionalización. Acorde a Ruiz (2018) y Agudelo y Rodríguez (2016), la cooperación internacional fue clave y Colombia recibió ingentes montos que fueron aprovechados para mejorar las condiciones de las zonas y grupos afectados por el conflicto armado interno, de ahí que en estos períodos se le dio importancia a la sinergia entre seguridad y desarrollo. Estos períodos se caracterizaron por un “fuerte centralismo político y administrativo” porque la Política de Seguridad Democrática, la inversión extranjera y la política social orientaron las acciones de Gobierno” (De Araújo y Rivas 2020, 197). La comunidad internacional, al igual que Colombia, consideraba que sin seguridad en la región y el país no habría oportunidades de desarrollo (Ruiz 2018, 231-232). Por ello, la mayoría de recursos obtenidos de cooperación internacional fue captada bajo el paraguas de la seguridad. Así Colombia fue adquiriendo destrezas y habilidades en temas asociados a la seguridad, que luego permitieron al Estado exportar su experiencia en la materia mediante la cooperación Sur-Sur (Tickner y Morales 2015).

Los siguientes planes (2010-2014 y 2014-2018) tomaron de base este objetivo de la seguridad delineado en los anteriores planes, pero lo nuevo es que lo combinaron con medio ambiente, educación, agricultura y ruralidad, buen gobierno, entre otros. Pues, al haber demostrado resultados en la seguridad integral, sumado al proceso de negociación de paz, Colombia podía asumir mayores retos en su crecimiento. La seguridad y la lucha contra la corrupción fueron

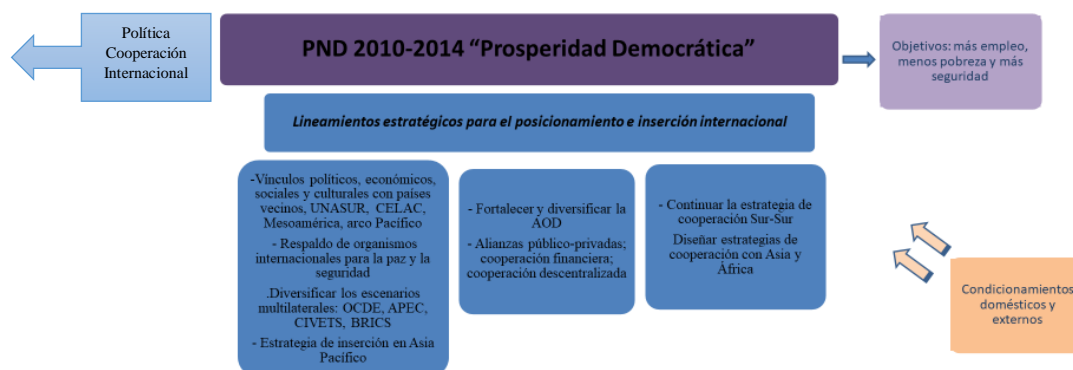
fundamentales para crear un ambiente más sano y propicio para la inversión extranjera, que estuvo explícito como una meta en el gobierno del presidente Santos (Duarte y Pedraza 2018). Para ubicarnos en el período de análisis, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 diversificó e incluyó la cooperación Sur-Sur con énfasis en lo regional y extrarregional. Así, por ejemplo, señalaba que la política exterior no era exclusiva para las relaciones económicas y comerciales, sino que apoyaba otros temas para fortalecer y ampliar la cooperación internacional. El presidente Santos exhortaba a “las relaciones internacionales del país como eje central para el desarrollo” (Ruiz 2018, 233). Por ello como meta se propuso beneficiar con la cooperación Sur-Sur a 50 países (Nivia 2013, 114-115).

La atención interna no quedó de lado. El mismo plan de desarrollo 2010-2014 señaló al Sistema Nacional de Cooperación Internacional, junto a la ENCI como apoyos en las áreas y territorios del país (APC-C 2014, 62-63). Por tanto, la priorización en cooperación atendió lo estipulado en el plan. Aquí es donde más se “visualiza el interés en la cooperación Sur-Sur” (Entrevista EETC04, mayo 2021).

Este plan bautizado “Prosperidad para Todos” señaló la cooperación internacional y su marco amparado en el Sistema y la Estrategia como aportes en los programas sectoriales y territorios. En tanto, el plan estableció los lineamientos de la política de cooperación internacional. Los cuatro ejes en los que se fundamentó el plan se referían al buen gobierno, innovación, sostenibilidad ambiental y relevancia internacional. Ello suponía que la cooperación estaba inmersa en cualquiera de estos ejes (APC-C 2014, 62-63).

A continuación con el gráfico 5.1. se muestra el proceso que siguió la política de cooperación en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fue el mapa que direccionaba los planes de desarrollo territorial o local y, sobre todo, daba las pautas estratégicas para establecer políticas públicas a las instituciones del Estado para la toma de decisiones e implementación de programas y proyectos a los actores públicos y privados. El enfoque de la cooperación Sur-Sur se constituyó en un soporte transversal al cumplimiento de las metas que proponía el plan desde uno de sus pilares.

## Gráfico 5.1. Lineamientos desde el PND 2010-2014 para política de cooperación internacional de Colombia



*Fuente:* Elaborado con base en Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014.

A tono con la tendencia del crecimiento verde, cuidado de la naturaleza y reducción de pobreza extrema, el siguiente Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” declaró paz, equidad y educación para el cuatrienio. Hizo énfasis en la educación para el desarrollo sostenible del país, lo que fortalecería la agenda de política exterior. Esta brújula del desarrollo brindó estrategias y metas para la cooperación internacional integral. En lo referente a la cooperación Sur-Sur, el documento ofreció las pautas, mismas que se mantenían del plan anterior, algunas de ellas con matiz. La primera pauta tenía que ver con el fortalecimiento de su política exterior diversificando por temas y geográficamente con socios tradicionales y no tradicionales. La segunda hablaba de afianzar a Colombia subregional, regional, multilateral y globalmente activando mecanismos de concertación e integración regional. La tercera se refería a continuar consolidando la oferta y demanda de la cooperación en América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central y África. Y la última concernía al posicionamiento de Colombia apoyándose en la oferta de cooperación Sur-Sur (Presidencia de la República 2015, 644).

Una modalidad que acogió cada vez más fue la cooperación Sur-Sur triangular<sup>44</sup> y en este plan se manifestaba su impulso. A su vez, le servía para actuar como oferente o donante y convertirse en líder o socio. Le permitió establecer más conexiones con el Norte y buscar su confianza que se tradujo en más apoyo para Colombia. Este entramado configurado en

<sup>44</sup> Colombia ocupa la posición 7 en la región como oferente de cooperación Sur-Sur triangular como primer oferente y Ecuador se posiciona en el puesto 15 (Malacalza 2020).

cooperación Sur-Sur otorgó más beneficios y reconocimientos para Colombia y confianza en el Norte (Malacalza 2020).

En materia de política exterior, como herramienta del desarrollo, el plan sostuvo seis ejes para proyectar los intereses nacionales de Colombia que se materializaron en la cooperación Sur-Sur. El sexto, precisamente, consolidaba la oferta y demanda de cooperación Sur-Sur cuyos pilares enfatizaban la paz, equidad y educación y también la consolidación de estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central y África. Como metas se propuso alcanzar 34 programas bilaterales y 4 estrategias regionales de cooperación Sur-Sur (Presidencia de la República 2015, 644). En fin, el plan nacional de desarrollo contempló un trabajo en pro de los intereses nacionales amparándose en la política exterior y cooperación internacional.

Lo anterior confirma que durante el período de estudio para Colombia la cooperación Sur-Sur con carácter político-técnico continuó siendo importante para las relaciones internacionales, empezando por los vínculos con los países de América Latina. Sobre todo, se reiteró la cercanía con la cuenca del Caribe y Mesoamérica (Malacalza 2020; Nivia 2013). Del mismo modo, la búsqueda de compromisos con países en África y Asia Pacífico se hizo evidente con estrategias para apoyar las necesidades de los socios en combinación con las capacidades de Colombia y viceversa. Ello beneficiaba a Colombia en doble vía. Le permitía por un lado “promover sus capacidades” y su desarrollo local y por otro “ganarse el reconocimiento de la comunidad internacional” con el establecimiento de relaciones con una variedad de países (Entrevista EETC01, marzo 2020).

En su segundo mandato, el presidente Santos reorientó las estrategias de cooperación internacional bajo el supuesto de que se alcanzaría y firmaría un acuerdo de paz con las FARC. Ante ello el Gobierno emitió la Hoja de Ruta 2015-2018 de la Cooperación Internacional cuyos lineamientos fueron afines a la construcción de paz, el desarrollo rural sostenible, la conservación y sostenibilidad ambiental. Su estructuración partió del plan nacional de desarrollo, la política exterior, el mandato del presidente para trabajar en la implementación de un posible acuerdo y los lineamientos del Consejo Directivo compuesto por varias instituciones al más alto nivel. La seguridad y el acuerdo de paz fueron el eje central del documento (Presidencia de la República 2015, 644). En esta fase se añadió valor al aporte de la cooperación Sur-Sur al construir un modelo de cuantificación de las actividades. Esta cuantificación hasta ese momento, resultaba difícil para los países y Colombia buscó la forma de ser pionera. El documento fue construido con la participación de actores públicos,

privados y no gubernamentales. Con ello se impregnaba las prioridades de cooperación de mediano y largo plazos, con visión de edificar la paz y acortando la posibilidad de cambios en lo posterior (Ruiz 2018; De Araújo y Rivas 2020).

De acuerdo con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la Presidencia planificó desde sus competencias y creó el Plan Estratégico Sectorial 2015-2018. El documento se constituyó en una herramienta administrativa para la toma de decisiones. Por tanto, también fue competencia de APC al pertenecer a la Presidencia. Se establecieron como estrategias sectoriales el apoyo para la membresía de Colombia en la OCDE y la promoción y diversificación de la oferta de cooperación Sur-Sur y triangular. En esta última la APC se basó en la política de seguimiento y evaluación de desempeño institucional en el marco del buen gobierno. Para el cuatrienio se propusieron como indicadores el contar con la hoja de ruta, asignar por lo menos el 80% de los recursos alineados a las prioridades y contar con más proyectos y países para la ejecución de cooperación Sur-Sur pasando de 36 países en 2015 a 50 al finalizar el 2018 (Presidencia de la República de Colombia 2017).

De igual manera, el plan 2014-2018 se alineó con los ODS. El interés en la gestión pública por avanzar en su cumplimiento puso de manifiesto la importancia para el país y en especial para ser un referente regional en este compromiso mundial. Los planes que conciernen al propio modelo de desarrollo al 2015 estuvieron ligados con la agenda de los ODS (Entrevistas EETC03, marzo 2021; EER19, febrero 2022).

Esos lineamientos del modelo sirvieron también para los propósitos internacionales de Colombia. El país tenía urgencia de pertenecer a foros y organismos internacionales, cuya membresía le obligó a cumplir con parámetros relacionados con el desarrollo nacional y cooperación y demostrarlo. Todos ellos fueron aprovechados para en conjunto con la cooperación Sur-Sur caminar hacia crear capacidades para apalancar su desarrollo, aunque moderado, pero sostenido. A su vez, resultó un refuerzo a las condiciones de desarrollo nacional y contribuyó al reconocimiento externo de Colombia. Las acciones externas, en definitiva, permitieron atraer inversiones, mejorar el comercio para fortalecer la economía del país. En sí, repercutió en la empleabilidad, en reducir la pobreza y en el cumplimiento de los ODS (Ruiz 2018; De Araújo y Rivas 2020).

El ingreso a la OCDE supuso una manera de recibir mejores condiciones para aportar al desarrollo del Estado. Ello significó desarrollar capacidades locales conforme el modelo de desarrollo y servir como insumos en el diseño e implementación de políticas públicas. Este

organismo de cooperación económica que convoca a los países desarrollados a promover políticas económicas y sociales espera que sus miembros sean el reflejo de los principios que les une y Colombia, al ser parte integrante, estaba llamada a demostrar avances en varios temas. Por ello, el plan nacional de desarrollo propuso como un compromiso construir capacidades para el acceso a ese organismo y el mantenimiento de su membresía.

### **5.2.3. Articulación del Estado nacional con terceros actores en Colombia**

La cooperación no solo fue cuestión del Gobierno central y su función ejecutiva, sino también participaron activamente los Gobiernos subnacionales, quienes intervinieron a nombre de sus propios desarrollos territoriales. En este sentido, la agenda de cooperación involucró un entramado de intereses y prioridades nacionales, en los que se encontraban actores que impulsaban desde sus necesidades.

El sistema de cooperación, a través de su brazo ejecutor APC, mantuvo interlocución con los Gobiernos subnacionales, el sector privado, las organizaciones sociales y los cooperantes. Se creó la Dirección de Coordinación Interinstitucional para vincular la oferta y la demanda entre las instituciones y actores nacionales “para darle mayor alcance” al potencial de Colombia en materia de experiencias y conocimientos. Santos así explicó su decisión de “darle una nueva institucionalidad a ese instrumento esencial del desarrollo que es la cooperación internacional” (J. Santos 2012). APC ofreció herramientas y metodologías y buscó fortalecer las capacidades de los actores nacionales para alimentar el portafolio de la oferta (Ruiz 2018; De Araújo y Rivas 2020) y (Entrevista EETC02, marzo 2020).

En los últimos años los actores de las organizaciones de la sociedad civil se incorporaron activamente a la gestión del Gobierno para participar de la cooperación internacional. Para Ruiz (2018), las actividades que emanaron de la cooperación a cargo de los grupos sociales coadyuvaron al realce de la imagen del país. Esa práctica permitió el ejercicio de una especie de poder blando en el Sur global porque el componente político, en muchas ocasiones, se sobrepone al técnico y enrumba su accionar a conseguir sutilmente beneficios y logros. El trabajo de estos gestores y los resultados como complemento al desarrollo en sus áreas permitieron que Colombia ganara una reputación de buenas prácticas ante los donantes y esto, a su vez, facilitó la oferta que hizo el país.

En cuanto a las estrategias de cooperación, la APC señala que se involucraron Gobiernos subnacionales, instituciones nacionales, grupos de la sociedad civil, academia y sector

productivo, que tenían experiencias significativas que podían compartir. Esta participación se dio, principalmente a partir de la segunda década del siglo XXI y cada vez fue mayor su aportación (APC-C 2012, 51).

Las políticas que se generaron según las necesidades y de acuerdo a las estrategias y metas planteadas en el plan nacional de desarrollo se dieron en el ámbito territorial o local. Ello se evidenció en los planes de desarrollos locales, como en el de Medellín. En atención a Muller (2002) las políticas públicas son coherentes a las necesidades frente a una realidad con problemas, de ahí que se diseñen para tomar decisiones nacionales, regionales o locales y por ello deben estar consensuadas con la participación de la sociedad, sean grupos, sectores, academia, sector público, privado, ONG y otros. Caso contrario, no funcionarían al ser aplicadas. Adicionalmente, estas políticas deben ser integrales al problema y ser sostenibles. Para el caso que nos ocupa, los últimos años, otros actores de la sociedad colombiana fueron involucrándose en las acciones de la cooperación Sur-Sur, ya que se trataba de mejorar las condiciones de vida de la población y, a la vez, crear capacidades locales y nacionales (M. Marín 2017). Por su naturaleza, la cooperación Sur-Sur proporcionó más apertura a la participación de los actores y mayor oportunidad de decisión en su aplicación que la cooperación Norte-Sur.

La nueva forma de establecer cooperación e intercambio permitió que la sociedad civil y grupos organizados se beneficiaran de la cooperación Sur-Sur. La sola idea de intercambiar experiencias hizo que cada vez participen diversos actores en diferentes sectores y contextos (APC-C 2020). Esto benefició la imagen de Colombia porque, aunque sea desde acciones aisladas o pequeñas, demostró sus capacidades y enalteció la solidaridad que se establecía con otro grupo similar. Esto llenó de orgullo a varios sectores de la sociedad colombiana y les motivó a participar en esta modalidad de cooperación. Sin embargo, aunque este tipo de cooperación no requiere grandes cantidades de recursos para empezar, en muchas ocasiones, la falta de recursos es un obstáculo para la sociedad. La contraparte debe contar con algo de presupuesto al momento de proponer o aceptar la cooperación.

Por otro lado, los actores a nivel gubernamental se componían del ministerio de Relaciones Exteriores y la APC como rectores de la cooperación. Pero además estaban los ministerios y en especial la cartera de Defensa, que mantenía un rol determinante en este período, debido a que era uno de los mayores receptores de cooperación a propósito de los temas de su competencia. También formaron parte las embajadas y las comisiones mixtas o mesas de trabajo asumidas por la APC. Se encontraban los cooperantes internacionales tradicionales y



los organismos internacionales que eran importantes actores de la cooperación colombiana como PNUD y otros.

### **5.3. Modelo de desarrollo de Ecuador: buen vivir, período 2008-2015**

Al empezar el Gobierno del presidente Correa se propuso impulsar un nuevo modelo de desarrollo que respondiera el deseo de conseguir un país con equidad social, económica, ambiental, entre otros propósitos. Los cambios perpetrados y la orientación de las políticas públicas también se dirigieron hacia la política de cooperación internacional con un enfoque de complementariedad y alineados a los grandes objetivos nacionales y los ODM (en ese entonces) (Entrevista EER18, febrero 2022).

El enfoque del buen vivir hizo que en la región surja una nueva forma de pensar el desarrollo. Esa idea llegó al seno de la discusión global en el Comité de Desarrollo de Naciones Unidas y se tornó en un debate académico y político. Para el profesor Surasky “la semilla de esa idea vino de Ecuador”. No proponía un “modelo alternativo de desarrollo” sino un “modelo de alternativa al desarrollo” (Entrevista EER18, febrero 2022).

Para el análisis de esta sección se tendrá como encuadre central la visión de modelo heterodoxo, revisado en el marco teórico. Las variables Norte y Sur son una constante en el modelo desarrollista y neodesarrollista. Se aleja de la idea de la liberación comercial y de las recetas de los organismos multilaterales, aunque convive con la globalización. La integración, los aspectos sociales como salud, educación e infraestructura y el extractivismo sostenible son clave en el desarrollo (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016).

Para estudiar el modelo de desarrollo de Ecuador y cómo se relaciona con la política de oferta de cooperación Sur-Sur, en esta sección se revisa el enfoque del nuevo modelo de desarrollo ecuatoriano. Luego se examina los planes de desarrollo con los que se materializó el enfoque de desarrollo y la cooperación y, finalmente se presta atención al vínculo articulador entre Estado ecuatoriano con actores del desarrollo.

#### **5.3.1. Planificación del desarrollo ecuatoriano y cooperación internacional**

En el contexto de una fuerte corriente ideológica en la subregión en los primeros 15 años de este siglo, países como Ecuador establecieron una planificación centralizada, en la que el Estado era el eje fundamental. Ecuador tenía más de una década sin un plan de desarrollo

actualizado. Entonces, las políticas de la cooperación Sur-Sur se enmarcaron en esos propósitos estructurales. Ecuador siguiendo la tendencia del Socialismo Siglo XXI creó su propuesta de desarrollo del buen vivir como alternativa a las prácticas del modelo neoliberal. El modelo de desarrollo de los países de esta tendencia se caracterizó por colocar al hombre como eje de su propio desarrollo, con sustento en el desarrollo humano, la democracia participativa y la descentralización de la gestión pública (Hamburger 2014, 140, 151).

Con la llegada de Rafael Correa a la presidencia (2007-2017), el Gobierno de Ecuador cambió su paradigma y planteó que el desarrollo iba más allá de la redistribución de la riqueza y el mercado. Era dotar al ser humano de los elementos necesarios para subsistir en armonía con la naturaleza, brindarle la oportunidad de desarrollar sus capacidades cognitivas, generales y específicas para que se desarrollara y generara actividades productivas que le condujeran a tener mejores oportunidades de vida plena. Para el presidente Correa el desarrollo era un problema político y no técnico. Aludía que el problema radicaba en quienes mandaban en una sociedad, es decir, las élites, el capital, el mercado, en detrimento de las grandes mayorías. Sostenía que América Latina estaba viviendo un cambio de época y se fortalecía el poder popular que buscaba un desarrollo humano sostenible (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016).

En este contexto, el Gobierno de Rafael Correa buscaba con los planes propiciar su modelo de desarrollo en función de sus objetivos, necesidades y convicciones. Quería que no tuviera ningún tipo de influencia foránea, ni dependiera de interferencias que pudieran controlar su propio destino exceptuando de los préstamos externos. Es así que uno de los primeros pasos del Gobierno fue dotar de capacidades a la ciudadanía, a las instituciones del Estado y luego a los gobiernos subnacionales para que fueran forjadores de sus propios desarrollos (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016).

La capacidad de planificación y regulación del Estado fue el eje del modelo de desarrollo del buen vivir durante la presidencia de Correa. Los planes de desarrollo se convirtieron en la “Biblia” para la proyección pública y privada y en el tablero central para las gestiones del Gobierno (Entrevista EETE07, agosto 2019). Con la nueva Constitución el siguiente paso era elaborar planes de desarrollo que materializaran los principios y propósitos planteados en esta. Se procuró la recuperación y desarrollo endógeno tratando de reducir las históricas asimetrías dotándoles de herramientas a los seres humanos y espacios para involucrarse en el desarrollo del Estado. Para Ecuador la principal diferencia entre la idea neoliberal y el nuevo enfoque de desarrollo, era que el Estado se convirtiera en un dinámico agente promotor de

desarrollo, al que le acompañaban otros actores importantes públicos y privados dentro de un contexto neo-extractivista con el cuidado de los recursos, medio ambiente y la recuperación de lo ancestral. Así Correa planteó que “el verdadero desarrollo solo es posible con un cambio en la relación de fuerzas dentro de la sociedad” (Correa 2009, 5). Para sendos retos la cooperación Sur-Sur sería la aliada del desarrollo.

En este contexto, la Constitución de 2008 adoptó una visión integral del ser junto a su entorno y de respeto a los ancestros. El artículo 280 de la Constitución señaló que al plan de desarrollo “se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos” (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008). Es así que la planificación fue el instrumento principal para llevar adelante el nuevo modelo de desarrollo basado en el buen vivir descentralizando la gestión pública. Este paradigma del *sumak kawsay* o buen vivir se pensó en tres etapas. Las dos primeras sentaban las bases para una sociedad ecuatoriana más equitativa y con menor pobreza, en la que lo social pasó a ser preponderante en la planificación del Estado, con énfasis en la educación y salud. En la tercera etapa se propuso usar el conocimiento como para avanzar en el buen vivir, en armonía con el entorno y como eje el ser humano. En esta etapa la generación y gestión del conocimiento produciría un cambio en la matriz productiva y en las áreas sociales (Senplades 2013).

Entre los propósitos en la refundación del Estado estuvieron el fortalecer el desarrollo y la cooperación. Fueron de manera diferente a los usuales hasta el momento. Pues así se convivió entre lo establecido por el modernismo del capitalismo y de la globalización y la adopción del socialismo del siglo XXI del buen vivir. Para Senplades (2009), Ecuador entraba en un nuevo régimen de desarrollo. Cambió de una línea primaria y exportadora a una matriz productiva y en dinamizar los sectores estratégicos. Mediante la cooperación se buscó complementar los mercados, pues las políticas de producción e industria, educación, salud y, demás componentes sociales debían acompañar en la gestión de políticas públicas. Para el desarrollo, sustentado en el cambio de la matriz productiva, era complementaria la participación entre Estado, academia y sector privado y el nexo sería la cooperación (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016; Sela 2014b).

Es así que en este período del gobierno del presidente Correa, durante los diez años de su mandato, la planificación se volvió eminentemente importante para la gestión y para ello, como órgano articulador, puso al frente la secretaría de planificación Senplades. Desde los planes de desarrollo se dieron las directrices para crear políticas públicas para la toma de decisiones. La estructura institucional tomó fuerza. Se crearon instituciones acordes a lo

señalado en la Constitución el modelo de desarrollo que se tradujo en los planes de desarrollo. Por ello, se asignó institucionalidad propia a la cooperación internacional, con base en el nuevo modelo de desarrollo, en la que crear capacidades ciudadanas, territoriales, institucionales y de país era central para alcanzar el desarrollo (Entrevista EETE07, agosto 2019).

La apuesta al cambio de la matriz productiva necesitó una adecuación en la agenda de la cooperación internacional. Los nuevos lineamientos de la cooperación estuvieron direccionados a impulsar una mayor productividad y servicios basados en la economía del conocimiento y biodiversidad, concebida como recursos infinitos. La propuesta apuntaba a pasar de una práctica de exportar recursos primarios a un afanado desarrollo endógeno que alcanzara el sistema mundo, en el que proliferara la diversificación productiva, en armonía con el ecosistema y la biodiversidad (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016).

Para ello, era necesario robustecer las capacidades nacionales con el fortalecimiento del aparato estatal con mejoras significativas en las estructuras, modelo de gestión y manejo burocrático. Se dieron una serie de importantes cambios, algunos de ellos nunca antes visto. Todos obedecían a construir un entorno favorable para aplicar el buen vivir. Entre ellos se destacan: una activa participación del Estado en todos los niveles y sectores, una nueva Constitución, nuevas leyes y códigos, participación ciudadana representada en un quinto poder, mayor democracia y participación de la mujer, creación de empresas públicas y la participación del Estado en áreas estratégicas de la economía, mejoras sustanciales para los trabajadores y grupos vulnerables, soberanía nacional, diversificación de fuentes de créditos y apertura de mercados no tradicionales, entre muchos otros más (Sader, Serrano y García 2017).

Desde el 2008 en Ecuador se estableció una fuerte, decidida, rápida, aunque en la práctica endeble, estructura que dotó de autonomía y recursos a la cooperación internacional. En esta la cooperación Sur-Sur fue la más apreciada. Sirvió de escaparate para unas relaciones estratégicas políticas-técnicas en el marco de la integración regional y unas innovadas relaciones internacionales para el país, amparada en un marco normativo que regulaba su alcance y objetivos (Ayllón 2015a).

En este modelo del buen vivir acogido por el Gobierno, la cooperación técnica no reembolsable dejó de verse como un asistencialismo y pasó a adquirir una importancia significativa para el desarrollo del país. El propósito era “transformar la idea de

asistencialismo asimétrico en una solidaridad ética y horizontalidad” (Entrevista EETE13, enero 2020). Se partió de darle un lugar preferencial en el desarrollo, creando una dependencia mutua entre Estados en desarrollo, dando soluciones a problemas concretos entre las partes, sin subordinación, ni condicionalidades inequitativas. Además, la cooperación internacional buscó ajustarse a temas diferentes, pero fundamentales en el progreso, en los que la ayuda oficial y la cooperación tradicional no se interesaban. Por eso, uno de los mayores argumentos del presidente Correa era que la cooperación tenía que ser más ecuánime y equitativa, en la que los involucrados se sentaran a discutir las reales necesidades y las formas de cooperar. Decía que la cooperación no tenía que ser impuesta en función de los intereses del donante, sino debía ser consensuada entre las partes. Además, debía cumplir el propósito de mejorar las capacidades y competencias del receptor. Por ello, fue acogida la cooperación Sur-Sur porque ciertamente se ajustaba a los cánones del nuevo enfoque de la región y a partir de 2008 al modelo de desarrollo de Ecuador más específicamente. Ésta se llevó a cabo en función de los tres planes de desarrollo de este periodo.

Por tanto, para Ecuador la planificación se convirtió en la impronta que dirigió toda la institucionalidad del país, incluida la cooperación internacional (Entrevistas EETE06, agosto 2019, EETC07, agosto 2019). Ejemplo de esto último fue el intercambio de acciones técnicas de planificación mediante cinco convenios de cooperación Sur-Sur. Los planes de desarrollo en este período se constituyeron en instrumento inter y multisectorial en varios niveles, cuyos objetivos, políticas, líneas estratégicas y metas fueron direccionados para construir el buen vivir para toda la población ecuatoriana. Se convirtió en un marco orientador para todas las funciones y niveles del Estado para alcanzar los cambios sociales, económicos y políticos en pro del desarrollo. Bajo estos parámetros se crearon políticas públicas para el bienestar, lo que permitió implementar estrategias territoriales con sus propias agendas de trabajo. Así los planes de desarrollo y ordenamiento territorial zonificaron al país para llegar ordenadamente y con mayor alcance (Senplades 2010a, 2013).

El buen vivir fue promulgado como el paradigma transversal del modelo de desarrollo de Ecuador durante el periodo de estudio. Fue propuesto por Alianza País y la revolución del siglo XXI. Su apareamiento edificó los senderos del cambio en el rescate y la reconstrucción de la institucionalidad y para alcanzar la soberanía económica, política, social y cultural del país, según el propio presidente. Su significación y apropiación fueron decisivas a la hora de ver mejoras sustanciales (Houtart 2014; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Senplades 2009, 2013).

El buen vivir o *sumak kawsay* (vocablo kichwa) pone al ser humano como principal objetivo y que todo lo demás gire en torno a este. Expresa y busca la igualdad, el respeto a lo ancestral y a la naturaleza mediante el equilibrio del entorno social y territorial (Seteci b 2010, 2015; Houtart 2014; Senplades 2009, 2013). Toma en cuenta las visiones y costumbres (cosmo) de grupos excluidos como los nativos, indígenas y afroecuatorianos. En este paradigma se sustentó la Constitución de Ecuador e impulsó una “relación crítica con la cultura moderna” (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016, 123). Es decir, el buen vivir cambió, complementó y redireccionó sustancialmente el modelo tradicional porque su enfoque se daba en un entorno de libertades y democracia, en el que el ser humano se lo reconocería en forma individual y colectiva. Por eso, el Gobierno enfocó en abatir las desigualdades sociales y económicas para proveer al hombre un buen vivir (Senplades 2013).

En definitiva, el buen vivir fue una ruptura con el modelo de desarrollo anterior, que convivió con el neoliberalismo de un modo diferente, bajo otras necesidades y realidades.

Académicamente se explica que Ecuador “no tuvo una sociedad socialista, fue una sociedad con mercados abiertos, con regulaciones macroeconómicas para canalizar inversiones de los actores económicos y neutralizar las lógicas monopólicas [...] no fue un modelo de desarrollo radical distinto” (Entrevista EEA15, enero 2020). En efecto, el buen vivir no rechazaba totalmente la idea del progreso, el crecimiento económico capitalista<sup>45</sup> y la democracia liberal, a pesar de la lectura que se da en los discursos y en documentos oficiales elaborados por la burocracia (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016). Se articuló el ancestral buen vivir con la idea del socialismo del siglo XXI participativo, matizándolos para apropiarse de una estrategia de desarrollo más amplia e inclusiva (Entrevista EER18, febrero 2022).

De esta manera, a partir del 2008 el buen vivir estuvo presente en la Constitución (2008, cap. VII), en los planes de desarrollo, en las políticas públicas, en la política exterior y fue el sustento de la cooperación Sur-Sur. En este sentido, este paradigma permitió innovar en la cooperación internacional desde un enfoque distinto, más comprometido y articulado con el desarrollo. Sobre todo, se buscó compartir capacidades y nutrirse con otras, en vez de imponer o recibir sin participar en la decisión. En esta forma de colaboración participativa, lo que imperaba no era el recurso monetario, sino la buena voluntad y acuerdos mutuos de las

---

<sup>45</sup> En esta discusión Boaventura de Sousa Santos ofrece una reflexión sobre el post capitalismo y el Socialismo del Siglo XXI desentrañando el pensamiento político capitalista y el colonialista como “el fin de lo que no tiene fin” (2010, 11-15).

partes. Eso era lo que se trataba de demostrar y practicar en la región (Entrevistas EER18, febrero 2022; EETE06, agosto 2019; EETE07, agosto 2019; EETE09, octubre 2019).

Este concepto del buen vivir, aunque estuvo por diez años presente en el acontecer ecuatoriano y constituyó su faro, nunca terminó por ser entendido en la sociedad. Hubo desacuerdos porque el nuevo modelo de desarrollo rompía los esquemas de la escasa planificación anterior. Durante este período el significado del buen vivir y el modelo de desarrollo asociado estuvo en constante construcción y hasta con riesgo de una posible desvirtuación por parte de detractores (Entrevista EER18, febrero 2022). Se convirtió en el discurso político pero en su adopción hubo transformaciones en las génesis indígenas provocando “como consecuencia el fundamentalismo y la instrumentación del concepto” (F. Houtart 2011, 71-72). Durante su vigencia convivió con el modelo de desarrollo tradicional de la economía ortodoxa, lo que produjo cambios novedosos y a su vez generó antagonismos con el viejo modelo, defendido principalmente por la clase pudiente y empresarial. Algunos calificaron el nuevo modelo postdesarrollista, postneoliberal o decolonial (Ayllón 2013b). En los planes se reconoció a actores excluidos, se adoptó formas de producción y reproducción de la vida diferentes a las lógicas del mercado capitalista y se reconoció el derecho de la naturaleza para “mejorar la calidad de vida [...] desarrollar capacidades y potencialidades de los seres humanos, promoviendo la igualdad mediante la redistribución de los bienes sociales y los beneficios del desarrollo”. Ello generó dinámicas sociales, políticas y económicas diversas “la participación ciudadana, el reconocimiento de la diversidad cultural, la importancia de la naturaleza, un sistema económico solidario, la soberanía nacional y la integración latinoamericana” (F. Houtart 2011, 73). De forma coincidente con su nueva manera de concebir el desarrollo, el Gobierno llamó “cooperación del buen vivir” a la nueva forma de cooperar entre los países del Sur. Esto era una cooperación acorde al modelo de desarrollo que deseaba conseguir y reflejaba sus características (Entrevistas EETE08, agosto 2019; EETE09, octubre 2019; EETE11, noviembre 2019; EETE12, diciembre 2019).

### **5.3.2. Planes de desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir en Ecuador**

Una de las herramientas para llevar a cabo el programa de gobierno durante el mandato de Correa fue la planificación participativa. Se formularon planes de desarrollo de características vinculantes e inclusivas. Acorde a lo dicho por Actis et al. (2016, 23) las políticas sociales fueron parte de la estrategia del desarrollo, así como el cuidado del medio ambiente y las

cuestiones energéticas, consideradas importantes por la sustentabilidad del desarrollo, y que son de interés para los gobiernos neodesarrollistas. Un componente esencial para materializar las acciones de relaciones internacionales concebidas en los planes de desarrollo fue la cooperación Sur-Sur (Entrevista EETE08, agosto 2019).

La idea del buen vivir sintonizada con el socialismo del siglo XXI, caracterizado por la participación democrática y directa, fue promovida y cristalizada en los planes nacionales de desarrollo. Los cambios se realizaron en lo interno y externo, en todas las áreas. Es decir que el Estado recuperó espacios, sobre todo en lo social. Dotó un mejor presupuesto para estas áreas que estaban poco atendidas. Para ello, los planes de desarrollo fueron la brújula. Permitieron avanzar en sectores priorizados, facilitaron la coordinación y buscaron descentralizar la implementación (Houtart 2014; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2013, 2016; Senplades 2009, 2013).

El Plan de la Revolución Ciudadana 2007-2010 (de ahora en adelante IPRC 2007-2010) y los Planes de Desarrollo del Buen Vivir 2009-2013 (de ahora en adelante II PNBV) y 2013-2017 (de ahora en adelante III PNBV) fueron grandes programas de desarrollo sustentados en políticas públicas bajo el enfoque del buen vivir con doce objetivos nacionales. Fue la primera vez en la planeación ecuatoriana, y taxativamente en los dos últimos planes señalados, que se mencionaba la cooperación Sur-Sur en forma expresa. Se relacionó dicha cooperación con el fortalecimiento de las capacidades del Estado en talento humano, asistencia técnica y transferencia tecnológica. De igual manera, ya se hizo mención a la oferta de la cooperación dada la “importancia de transferir conocimientos y experiencias, entre otros”, en el tercer plan (Senplades 2013, 125, 225).

El IPRC diseñado para el período 2007-2010, que estuvo vigente hasta la aprobación de la nueva Constitución en 2008, recogió los lineamientos ofrecidos durante la campaña del presidente Correa. En este plan se observa que el pensamiento del nuevo Gobierno fue dinamizar y ampliar las relaciones políticas y actividades comerciales distanciándose de la hegemonía de Estados Unidos. Su principal énfasis para el desarrollo ecuatoriano estuvo en lo social, político, productivo y comercial para combatir la inequidad y brindar al individuo las herramientas para un mejor vivir cuidando el medio ambiente y respetando las costumbres de las nacionalidades indígenas y grupos étnicos. Este plan de desarrollo se constituyó en una hoja de ruta inicial y estuvo compuesto por cinco ejes, todos llamados "revolución": (i) constitucional y democrática, (ii) ética, (iii) económica y productiva, (iv) social, (v) soberanía e integración. El primer eje constituyó una base fundamental para realizar todos los cambios



mediante la elaboración de una nueva Constitución. El último eje, por su parte, señala la integración latinoamericana redefiniendo espacios de integración en la CAN y Unasur para impulsarlos de acuerdo a la agenda común en la región. Ecuador aspiró a ser parte de una "gran nación sudamericana" conforme lo expresado en el discurso de apertura del presidente Rafael Correa en enero 2007 (Senplades 2007).

Este plan de desarrollo se diferenciaba de pasadas planificaciones por surgir de doce ambiciosos objetivos nacionales que combinaron lo social con lo productivo. Anteriormente, la planificación estaba concebida en función de los sectores productivos y comerciales, mientras que en este nuevo plan fue el ser humano en torno al cual se desarrollaba el Estado y los sectores pasaban a estar a su alcance. Otra cosa novedosa fue la apertura de espacios de concertación ciudadana en la gestión del Estado, la incorporación de género y la preservación de la naturaleza. Desde ya hubo el involucramiento de la sociedad en decisiones del Estado, puesto que este plan fue diseñado y ejecutado con la participación de sociedad civil, empresa privada (en menor medida) y sector académico, lo que le daba un carácter participativo. Los ejes (ii) para mejorar las capacidades ciudadanas y (v) para garantizar la soberanía y la integración latinoamericana fueron los que más incidieron en la cooperación Sur-Sur (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

La particularidad de este primer plan durante el periodo de Correa es que ya se intentó mencionar la cooperación Sur-Sur, como cooperación técnica y triangular. Junto a ello, se anunció la necesidad del fortalecimiento del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (de ahora en adelante Ineci), relacionándolo con temas de cooperación en la potencialización de capacidades, soberanía y de seguridad (Senplades 2007).

El II PNBV 2009-2013 es el primer documento de planificación donde aparece la cooperación Sur-Sur. Se refiere a ella como un instrumento para el fortalecimiento de las capacidades de las personas en su objetivo 2. El énfasis evidencia las intenciones de proponer a la cooperación Sur-Sur como una estrategia para el cambio. En el objetivo 5, en cambio, señala la importancia de esta en los procesos de integración regional. "La política de cooperación Sur-Sur se tornó altamente relevante para el país" (Entrevista EETE13, enero 2020). La cooperación Sur-Sur fue el camino para establecer nexos con el Sur, y principalmente con la región. Con ello, todos los países del Sur tendrían la oportunidad en sostener su soberanía y fortalecer sus políticas exteriores en forma soberana para recibir y ofertar cooperación. En el documento se propuso transferir a otras sociedades conocimientos y experiencias y se buscó generar intercambios con becas para estudiantes e investigadores de otros países. Por ejemplo,

incursionó con su oferta de cooperación hacia el Caribe (Entrevista EETE07, agosto 2019). En fin, se trató de las capacidades instaladas en la gestión pública, cuyos resultados debían ser exitosos para transferirlos fuera del país (Senplades 2009; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

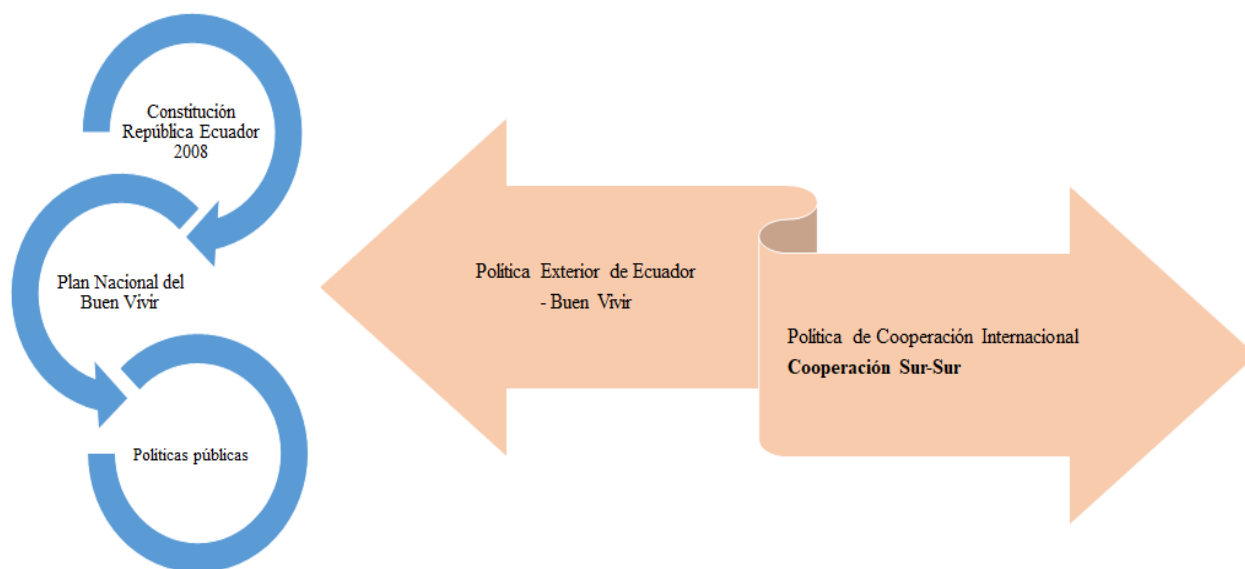
De igual manera, el IIPNBV 2013-2017 señaló la necesidad de una cooperación internacional como instrumento de política exterior que priorizara las necesidades locales y nacionales de la sociedad ecuatoriana. Así, la cooperación Sur-Sur dio el impulso inicial para organizar la cooperación, desde una adecuada clasificación entre necesidades y capacidades instaladas en el país, que podían transferirse (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

Lo distinto de este tercer plan es que ya incorporó entre sus objetivos la transformación de la matriz productiva y potenció la eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Ambos objetivos se cristalizarían con la revolución del conocimiento mediante el uso y apropiación de la ciencia y tecnología para el cambio de la matriz productiva para producir y consumir. De esta forma, se pasaría de la dependencia de recursos limitados a recursos ilimitados o infinitos como ciencia, tecnología y conocimiento. El plan también propuso un rol dual de la cooperación Sur-Sur para construir nexos “estableciendo una fuente de desarrollo en la región y una diversidad de acciones destinadas a incidir en los ámbitos internos sociales, económicos, culturales, ambientales e institucionales” (Senplades 2013, 9, 225).

La cooperación Sur-Sur se alineó con el objetivo 12 del PNBV 2013-2017. Ese objetivo planteó la necesidad de crear modelos de desarrollo basados en el respeto a la soberanía y sin inmiscuirse en asuntos internos de los países. Es así que la cooperación Sur-Sur contribuiría a dar mayor autosuficiencia a los países receptores adaptando las experiencias transferidas a las necesidades locales. El cumplimiento de este objetivo conllevó a la gestión de la soberanía con el desarrollo nacional y la inserción internacional. De manera específica, en el numeral 12.7 señaló la gestión soberana de la cooperación Sur-Sur, como base para la transformación de la matriz productiva (Senplades 2013; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

En el gráfico 5.2. se establece cuál fue la relación entre los planes de desarrollo y la cooperación Sur-Sur. Los lineamientos para la política pública debían fortalecer las capacidades internas y la integración, conforme la Constitución.

## Gráfico 5.2. Modelo de desarrollo ecuatoriano y lineamientos de política de cooperación internacional



*Fuente:* Elaborado con base en PND-Ecuador 2007-2017, Constitución 2008, política cooperación internacional.

En definitiva, los planes de desarrollo sustentaron el remozo institucional y la dotación de herramientas para la implementación de políticas públicas. La infraestructura fue un aspecto que se logró atender como un requisito para poner en práctica y cumplir la normativa. En cuanto a las normas, reglamentos y leyes, fueron ampliamente consensuados, creados, publicados y difundidos, de tal manera que facilitarían la nueva estructura del Estado. Como áreas transversales se mantuvieron políticas de género, medio ambiente y derechos humanos con un enfoque de inclusión (Senplades 2009).

### 5.3.3. Articulación del Estado nacional con terceros actores en Ecuador

Durante la presidencia de Correa, la participación social de los actores fue otro logro en la planificación central y acogida para la cooperación internacional. Diversos actores, entre ellos las agencias cooperantes y las organizaciones de la sociedad civil fueron consideradas como socios del desarrollo en la nueva política (Srouji 2011; Ayllón 2020). Desde la nueva perspectiva de direccionamiento de la cooperación Sur-Sur hubo una articulación entre las necesidades nacionales no solo sociales, sino que trascendió al cambio de la matriz productiva porque se pensó que la cooperación Sur-Sur podía contribuir al desarrollo mediante la asistencia técnica (Entrevista EETE11, noviembre 2019). Entre 2009 y 2013 la Seteci realizó

20 mesas territoriales con temáticas variadas para articular la cooperación Sur-Sur con distintos actores públicos, privados y sociedad civil (Seteci 2013). La convocatoria a la sociedad para tratar temas de su interés, entre ellos la academia y el sector privado (Sela 2014a), fue una nueva práctica que se instituyó a partir de la planificación, pero no fue fácil abrir el diálogo. El objetivo de esa invitación era acercar a estos sectores para afrontar problemas y encontrar sus posibles soluciones mediante políticas que conllevaran a dinamizar sus potencialidades (Entrevistas EETE08, agosto 2019; EETE11, noviembre 2019). Se trataba de que la participación ciudadana y los grupos formalmente constituidos se interesaran en sus problemas y propusieran soluciones para que el Estado la implemente. La misma práctica realizó el gobierno con los organismos de cooperación internacional. La transparencia y la evaluación fueron otros elementos que proponían los planes de desarrollo. Así los actores de la cooperación internacional fueron sujetos a una mayor participación y control de Gobierno central y se propendió a la equidad (Seteci 2013).

La Constitución de 2008 dio las pautas para que, además del gobierno central, los gobiernos de nivel regional, provincial, municipal o parroquial se apropien y ejecuten la cooperación internacional no reembolsable. El Código de Planificación y Finanzas Públicas, artículos 65-69, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 131, son los instrumentos normativos de planificación para el desarrollo que aplican los gobiernos subnacionales. Mediante estos instrumentos se articuló la planificación con la cooperación internacional y la cooperación Sur-Sur (Senplades 2011, 2016; Presidencia de la República de Ecuador 2010). En tanto, la agenda de cooperación internacional de Ecuador fue el vínculo entre las necesidades de los sectores y la Seteci (Entrevista EETE09, octubre 2019). Para Sebastián Yerovi, ex servidor de Seteci haber logrado “darle otro sitio a la cooperación internacional en las agendas de las instituciones públicas” fue muy importante porque nunca había tenido un gran reconocimiento vinculado a generar capacidades para el desarrollo. Incluso, en los “programas de Ecuador con Naciones Unidas se inmiscuía algunas acciones para que fueran financiadas como cooperación Sur-Sur o triangular” (Entrevistas EETE07, agosto 2019).

El IIPNBV en lo doméstico tuvo una clara tendencia a atender lo social porque, según la visión del Gobierno, fue un área poco atendida por los últimos gobiernos de tendencia neoliberal. En este sentido se trató de darle un nuevo rostro a las áreas que se consideraban esenciales para el desarrollo nacional. Sin educación y salud no hay desarrollo, sostenía el presidente Correa (Senplades 2009; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016). Por ello, se dotó de

suficientes herramientas institucionales, normativas y organizativas para una armónica estructura y aprovechar los recursos. La gestión estatal se empezó a organizar por zonas geográficas. Se extendieron e implementaron nuevas secretarías de Estado, instituciones y ministerios, y se encasillaron instituciones para atender servicios por áreas y sectores en consejos sectoriales. Se trató de optimizar los servicios y los recursos, así como tener una mejor y mayor cobertura. Para la implementación de este plan de desarrollo contó con un nutrido presupuesto gracias a que la economía estaba en uno de sus mejores momentos. Por ello, los que estuvieron en contra del modelo criticaron la dilapidación de recursos para atender lo social en desmedro de lo productivo. Como resultado, en este proceso el país fue acumulando experiencias sociales exitosas y otras que requerían ajustes aún. También fue adquiriendo competencias, las que sirvieron para ofertar como cooperación Sur-Sur (Entrevistas EETE06, EETE07, EETE08, EETE09, EETE10, EETE11, EETE12, EETE13).

Por su parte, aunque no alcanzó a completarlo, el IIPNBV se volcó a atender lo productivo. Suponía que una vez que se había atendido lo institucional y lo social, los servicios públicos estaban en marcha y ahora había que impulsar lo económico y productivo que estaba a la espera. El tema de la matriz productiva y la generación del conocimiento basado en la economía estuvieron en el discurso del presidente Correa para impulsar esta etapa. Es así que el aporte desde la Seteci se centró en trabajar articuladamente en una agenda de cooperación conjunta con el Ministerio y el Consejo Sectorial del Conocimiento y Talento Humano en proyectos emblemáticos (Sela 2014b). Desde este vínculo se buscó fortalecer universidades emblemáticas que el Gobierno recién había creado. Estos centros educativos eran: Yachay con la Ciudad del Conocimiento, la Universidad de las Artes Uniartes, la Universidad Regional Amazónica Ikiam y la Universidad Nacional de Educación UNAE. Además, se trabajó en un marco para crear competencias profesionales y para el diseño e implementación de carreras técnicas. Yachay fue el proyecto emblemático para lograr paulatinamente una transformación productiva que llevara hacia la competitividad y mejorara la economía. Este proyecto, instituido en una ciudad del conocimiento, trataba de unir al Estado, la academia y la industria. También fueron fortalecidos los centros de investigación, universidades e institutos públicos en sus capacidades de gestión, transferencia tecnológica, intercambios de expertos, becas, proyectos científicos y de investigación, equipamiento de laboratorios y otros, en los que el aporte de cooperación Sur-Sur como agente de desarrollo era necesario (Entrevistas EETE07, agosto 2019). Sin embargo, el presupuesto que en años anteriores había sido favorable se redujo porque los ingresos habían disminuido de acuerdo a las condiciones y

dependencia internacional. Es decir, este propósito de la matriz productiva no llegó a cuajar, peor aún no llegó a hacer el intercambio para dejar de depender de los precios internacionales de materia prima (Ayllón 2015b).

Acorde a la Agenda Ecuatoriana de Cambio de la Matriz Productiva, una de las metas propuestas como lineamientos de política de cooperación internacional fue que para 2017 Ecuador incrementara su cooperación al 60% y se destinara a ciencia, tecnología y preparación de talento humano como apoyo a la transformación de la matriz productiva. Conforme a la planificación central desde el poder ejecutivo, la cooperación Sur-Sur se dirigió por un modelo de gestión que definió las políticas públicas (Ayllón 2015b). La oferta de cooperación Sur-Sur tuvo efecto “catalizador” recuerda Yerovi. Las instituciones públicas se obligaron a contar con un departamento activo de “cooperación internacional y profesionales especializándose en cooperación Sur-Sur para atender a sus sectores involucrados”. Ello permitía abaratar costos y, sobre todo, aplicar el conocimiento y experiencias probados en otros países e implementarlos a las necesidades locales (Entrevista EETE07, agosto 2019).

En lo referido a la política exterior, el modelo del buen vivir y los planes impulsaron las políticas intersectoriales para crear capacidades y sustentar el desarrollo nacional. En el plano internacional lo más visible fue la integración y los nexos en la región y para ello la cooperación Sur-Sur sirvió de aliada (Malacalza 2020; Dolcetti y Ayllón 2016; Sela b 2014).

En definitiva, las políticas públicas diseñadas para gobernar con un nuevo modelo de desarrollo basado en el buen vivir dieron vigencia a la cooperación Sur-Sur en complemento a la escasa cooperación internacional. Así fueron calificadas por el mismo Gobierno y sus idearios. Cada sector de desarrollo diseñó sus políticas conforme al buen vivir otorgándole al individuo derechos fundamentales y herramientas que se establecieron en la carta magna y que en cada política pública se ratificaban. Para Ricardo Patiño, canciller durante el periodo 2010-2016, la cooperación Sur-Sur acompañaba y complementaba el modelo de desarrollo del buen vivir (Sela 2012).

Cabe señalar que, aunque hubo participación de varios actores en la construcción de políticas públicas, un eslabón importante tuvo poca participación. Uno de los grupos de oposición al cambio institucional de la cooperación fue los diplomáticos de carrera, quienes no fueron consultados. El cambio en el estilo de hacer política exterior sorprendió a los funcionarios diplomáticos alineados al modelo tradicional. Esta oposición hizo que muchos funcionarios

del servicio exterior le restaran interés a la cooperación Sur-Sur y siguieron priorizando la cooperación al desarrollo tradicional Norte Sur (Yépez 2009). Los servidores diplomáticos pudieron ser instruidos para que sean ellos los que respalden y socialicen las capacidades ecuatorianas como puntos focales (Ayllón 2014d). Por esta razón también, el talento humano que estuvo al frente en la nueva institucionalidad de cooperación Sur-Sur fue en su mayoría, nuevo, sin experiencia. Se los formó en el proceso, sin injerencias de la burocracia, y ello sirvió para sacar adelante el cambio institucional. Sin embargo, no hubo gestión del conocimiento para formar, retener y salvaguardar la información y la experiencia adquirida, acorde al PNBV 2013-2017 (Senplades 2013). La asistencia técnica que se ofrecía a otros países, aunque muy valorada, tuvo debilidades internas por la continua movilidad de servidores públicos, dejando como consecuencia la pérdida de información y la poca capacidad de las instituciones (Entrevistas EETE11, noviembre 2019; EETE07, agosto 2019).

La cooperación Sur-Sur y su oferta al haberse constituido como una herramienta de política exterior y de aporte al desarrollo, estrechamente alineada con los planes de desarrollo fue conducida desde la estructura central, relegando la activa participación de otros actores tomadores de decisiones como la diplomacia y el sector productivo. Ello pone de manifiesto la lejana participación de muchos actores (por resistencia de estos grupos y por falta de articulación desde el Gobierno) y el limitado impacto de la importancia de esta modalidad de cooperación en la sociedad.

#### **5.4. Contrastes en la relación del modelo de desarrollo y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015**

Se analizó cómo el modelo de desarrollo de Colombia y Ecuador durante el periodo de estudio incidió en la cooperación Sur-Sur tomando en cuenta varios elementos. Primero se examinó los lineamientos de cada uno de los modelos de desarrollo seguidos por los dos países y que desde su forma de concebir el desarrollo moldearon dicha cooperación. Segundo se observó cómo los planes nacionales de desarrollo de cada país durante este periodo dieron origen a políticas públicas o indicaron los lineamientos a seguir en materia de cooperación.

Finalmente, el análisis permitió evidenciar la articulación entre el modelo de desarrollo y la política de cooperación internacional, así como la importancia de la participación de otros actores de la sociedad en esta modalidad de cooperación Sur-Sur, aunque esta fue aún limitada en ambos casos, sobre todo en Ecuador.

Con la siguiente tabla 5.1 se muestra la interconexión entre el modelo de desarrollo de cada país, su idea de desarrollo y la política de cooperación Sur-Sur, así como los espacios que se generaron para la participación de otros actores. En este análisis fue considerada la incidencia del contexto regional coyuntural-histórico en el modelo de desarrollo. Después de ello, se explica organizadamente los puntos analizados y los principales hallazgos en este sentido.



**Tabla 5.1. Incidencia del modelo de desarrollo en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015**

<b>Factor: modelo de desarrollo</b>					
<b>Contexto internacional / regional</b>					
Neoliberalismo / Globalización – capitalismo / Postneoliberalismo / ODM/ODS					
<b>Subfactores/ categorías de análisis</b>	<b>Elementos característicos</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Diferencias</b>	<b>Similitudes</b>
Política nacional de desarrollo	Planificación del desarrollo  Plan nacional de desarrollo	Planificación centrada en economía de mercado  Planes con impulso al Desarrollo: - "Seguridad democrática y fortalecimiento interno" - "Prosperidad para todos" - "Paz, equidad y educación"	Planificación centralizada, planes responden al desarrollo descentralizado para: - Desarrollar capacidades del Estado - Fortalecer el desarrollo - Matriz productiva  Planes responden al buen vivir con desarrollo social y económico	Planes atendiendo a la paz y el desarrollo económico / planes atendiendo al desarrollo social y productivo	Planes de desarrollo acorde a sus modelos de desarrollo  Visiones de desarrollo y de mundo
Articulación del Estado nacional con terceros actores	Capacidades ciudadanas	Participación de actores enfocada en: - modelo económico basado en democracia liberal - libre comercio - crecimiento económico - seguridad - cuidado del medio ambiente y recursos naturales - generación de capacidades ciudadanas	Participación de actores enfocada en: - modelo de alternativa al desarrollo del buen vivir - modernización del Estado - transformación productiva - participación actores en creación de políticas públicas - cuidado del medio ambiente y recursos naturales - generación de capacidades ciudadanas	Algunos actores participan de la ejecución de cooperación Sur-Sur / algunos actores participan de la planeación de política pública de cooperación y en forma incipiente en ejecución  Algunos actores conocen y ejecutan acciones con cooperación Sur-Sur / Pocos actores conocen y ejecutan acciones con cooperación Sur-Sur	Destino de la cooperación Sur-Sur para desarrollar capacidades ciudadanas

Elaboración con información de la investigación.

**La planificación del desarrollo:** Los planes de desarrollo como instrumentos de planificación nacional se transformaron en políticas públicas en varios sectores y niveles. El modelo de Colombia partió de la planificación del ejecutivo y la orientación con pautas para la apertura de los planes de desarrollo a los niveles subnacionales y locales. El modelo de Ecuador, su planificación fue central, y creó instrumentos políticos y jurídicos para la descentralización y desconcentración de competencias amparados en el marco de la Constitución y el buen vivir. En la tabla 5.2 se encuentra la relación con la política de cooperación internacional, particularmente en la cooperación Sur-Sur, que fue una modalidad priorizada por ambos Gobiernos en el periodo de estudio.

Por el lado de Colombia, la planificación que se coordina desde el ejecutivo presentó variaciones en el período de estudio. El presidente Uribe atenuó el rol del DNP y sus coordinaciones con los demás entes institucionales fueron más personalizadas de acuerdo con su propio estilo de gobierno. El presidente Santos impulsó el rol del DNP y fortaleció la planificación gubernamental apoyando al proceso de formulación e implementación del plan de desarrollo (De Araújo y Rivas 2020). Dicho esto, la planificación fundamentada en el plan “prosperidad para todos” otorgó preponderancia a aspectos económicos y creación de trabajo. Pero también combinó las necesidades sociales, donde el crecimiento económico y la competitividad apuntaban sus bases, mismas que fueron armonizadas con la educación y las competencias laborales. Los objetivos del plan condujeron a generar más empleo como una forma de reducir la pobreza y alcanzar mayor seguridad en un Estado de oportunidades.

Durante el periodo de estudio este país se mantuvo en una misma línea ideológica aunque con ciertos matices. Además, se le presentó una gran oportunidad con el proceso de paz con las FARC, a la que se sumaron sus buenos indicadores económicos. Los planes de desarrollo tuvieron participación mayoritaria del Estado, pero también del sector privado. Innovación, agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, minería y vivienda fueron los cinco sectores que apostaron por un desarrollo interno contundente. La cooperación Sur-Sur se convirtió en la herramienta complementaria para crear las capacidades necesarias en el desarrollo.

**Tabla 5.2. Incidencia de los planes de desarrollo en la política de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador**

País	Amparo normativo	Enfoque de desarrollo	Planes de desarrollo/ejes	Acento y priorización modelo	Lineamientos coop. Sur-Sur	Estrategia Coop. Sur-Sur
Colombia	Constitución 1998 -Ley 152, 1994 -Política Exterior	-Liberal -Capitalismo -Neoliberalismo -Globalización	-Plan 2002-2006: -Plan 2006-2010: Seguridad democrática y fortalecimiento interno -Plan 2010-2014: Prosperidad para todos. Coop.Sur-Sur -Plan 2014-2018: Paz, equidad y educación	Modelo economía de desarrollo -Democracia liberal -Libre comercio -Crecimiento económico -Lucha contra la pobreza	-Oferente coop. Sur-Sur -Integración y asociaciones comerciales -Cooperación y apertura extrarregión -Reputación coop.Sur-Sur para participación en multilaterales	-I Estrategia Coop. 2004-2006 -II Estrategia Coop Int. 2007-2010 - III Estrategia Coop. Int. 2012-2014  -Hoja de Ruta CI 2015-2018
Ecuador	-Constitución 2008 -Política Exterior	-Postneoliberal -Socialismo Siglo XXI -Buen Vivir -Transversalidad de globalización y capitalismo	-I Plan 2007-2010: capacidades ciudadanas e integración -II PNBV 2009-2013: coop. Sur-Sur e integración - III PNBV y matriz productiva	-El ser humano como fin (prima sobre el capital) -Inversión social y disminución pobreza -Economía social y del conocimiento	-Oferente cooperación Sur-Sur -Integración regional -Cooperación soberana -Posicionamiento internacional -Transformación productiva	Agenda de Cooperación Internacional 2015: política de prioridades; coop. Sur-Sur

Elaboración con información de la investigación.

El ordenamiento de la cooperación internacional en Colombia también se alineó con los planes. Así, la ENCI 2012-2014 señala que el primer desafío fue alinearse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para cumplir metas de empleo, menos pobreza y más seguridad. Otros temas en los que también la cooperación se manifestó están relacionados con “la reconciliación de los colombianos, el buen gobierno, la sostenibilidad ambiental, la competitividad y la gestión integral del riesgo” (Presidencia de la República de Colombia, APC, DNP 2012).

Por el lado de Ecuador, en esta etapa se observa que los planes de desarrollo asignaron especial importancia a los componentes sociales, políticos y económicos. Su modelo de desarrollo tenía huella de una economía social. El “buen vivir” fue el cimiento sobre el que se planificó. Por ejemplo, el plan 2013-2017 tuvo como ejes: la apropiación del poder ciudadano y el Estado, derechos y libertades que respondan al buen vivir, y transformación económica y productiva. Cabe señalar que el enfoque en lo social, en ocasiones a la par y en otras por debajo de lo económico y productivo, se dio en el periodo de estudio en el contexto de una predominancia de Gobiernos progresistas en Sudamérica. Lo común en Ecuador era que en cada cambio de tendencia ideológica política-partidista, en el Gobierno la planificación central asomaba o dejaba de ser prioridad nacional en lugar de constituir una de las bases del Estado. Estos planes, por primera vez en el país, fueron consensuados con la sociedad, especialmente grupos sociales, instituciones públicas, academia y sectores productivos representados por el sector privado, entre otros.

Dicho lo anterior, es preciso destacar el contexto regional en el que actuaron los dos países en un renovado panorama geopolítico en el que el neoliberalismo y el postneoliberalismo se disputaron por espacios en América Latina (Lo Brutto y González 2015). La connotación de dos vertientes de pensamiento, neoliberalismo y progresismo/postneoliberalismo, irrumpieron el escenario modificando “la ecuación estrictamente neoliberal entre Estado, mercado y sociedad, trastocando los equilibrios político-ideológicos y abriendo importantes debates en el campo intelectual del pensamiento crítico latinoamericano” (Modonesi 2019, 181). Ello, además de la escasa AOD, conduce a explicar el inicio y restringida participación de la sociedad en la cooperación técnica Sur-Sur en Ecuador acorde al modelo que incluía la activa participación de la sociedad. La respuesta está en que la oferta de cooperación Sur-Sur y la institucionalidad eran aún recientes y las bases normativas no llegaron a fortalecer ese nexo participativo. Esto no sucedió con Colombia, en la que diferentes manifestaciones de cooperación técnica Sur-Sur fueron visibles. Ello se puede explicar porque el Estado liberal

no abarca todos los temas, conforme revisamos en el marco teórico, y es allí donde la sociedad civil participó. Por otro lado, la arquitectura de la cooperación en ese país ya tenía madurez.

**Los planes nacionales y las políticas públicas:** Los modelos de desarrollo de ambos países tuvieron diversos matices. El modelo de desarrollo de Colombia y los planes nacionales de desarrollo siguieron las directrices establecidas en la Constitución y la ley 152. El plan de gobierno y los intereses y necesidades de país también influyeron. Hay que señalar la mayor libertad a la hora de planificar porque existió una autonomía para la planeación del Estado y de sus entidades territoriales, aunque coordinadamente para atender el bienestar colectivo y propender a mejores niveles de desarrollo.

En el caso de Colombia con el presidente Santos su modelo de desarrollo, predominado por corrientes neoliberales de mercado, no solo brindó estrategias para el rumbo económico y comercial, sino que se apalancó fuertemente en lo social, securitario y medio ambiente. Lo social estuvo ligado con educación, salud, ciencia y tecnología. La seguridad se alineó con los procesos de paz. El cuidado de los recursos naturales y medio ambiente (en el radar del discurso del Norte) fueron una preocupación para el Estado y por el cual trabajó arduamente. Igualmente, el Gobierno buscó la internacionalización de Colombia en su intento de posicionarse en la región y globalmente. Éstas fueron algunas de las áreas en las que Colombia hizo hincapié en su política de cooperación Sur-Sur, pero hubo muchas más en las que el país intercambió.

Mientras tanto, Ecuador mostró una fuerte inclinación por una planificación central, en la que el Estado tenía el control. Su modelo de desarrollo y el plan de gobierno, desde el inicio del periodo de Correa en 2007, fueron el impulso para construir una nueva Constitución para el buen vivir. Los lineamientos quedaron a cargo de Senplades, como ente planificador, para organizar administrativamente las políticas de desarrollo. Todas las políticas, programas y proyectos se alinearon con los planes nacionales de desarrollo. En tanto la cooperación Sur-Sur fue pensada con un carácter técnico, en un principio, al ser responsabilidad de Senplades.

En este período Ecuador fue testigo de cambios estructurales basados en las políticas públicas y en la toma de decisiones, gracias a una organizada forma de concebir el Estado. Para ello los planes nacionales de desarrollo dieron las pautas para organizar la planificación y ordenamiento territorial, así como los direccionamientos a los sectores estratégicos del Estado para su propia planificación sectorial e institucional. Estos planes reflejaron los principios

plasmados en Constitución de 2008, redactada en este mismo período y garantista de derechos. La formulación y sistematización de las políticas públicas además cobraron importancia durante el decenio en los tres períodos de Gobierno de Correa.

Mientras que para Colombia la ley y los planes centrales otorgaban libertad a los niveles subnacionales para que diseñaran y ejecutaran sus propios planes de desarrollo, alineados a los objetivos del desarrollo nacional, en Ecuador la planeación fue organizada desde el centro y descentralizada por niveles. La Constitución ecuatoriana y los códigos orgánicos fueron los principales instrumentos legales en los que se ampararon los planes de desarrollo. Ello condujo a generar políticas públicas, entre ellas la de cooperación internacional. Cada planificación debió atenerse fielmente a la nueva forma de concebir el desarrollo. Se supuso que la estructura de zonas geográficas en Ecuador permitiera un control más equilibrado para lograr un desarrollo integral.

**Articulación del Estado nacional:** Las menciones a la cooperación Sur-Sur de Colombia no fueron improvisadas en el modelo de desarrollo y la planificación central durante el periodo de estudio. Fue meditada y orientada a cumplir dos grandes propósitos: uno interno y otro externo. En el plano doméstico la cooperación Sur-Sur fue aprovechada intensamente para desarrollar capacidades y especializarse en nuevos temas, además de una serie de tópicos en torno a lo securitario. Este tipo de cooperación sirvió de herramienta de política exterior y se plasmó como tal en los planes nacionales de desarrollo, específicamente en la época del presidente Santos. Se debe señalar que la cooperación Sur-Sur se constituyó en complementaria a la cooperación tradicional. En efecto, Colombia siguió recibiendo ayuda para el desarrollo desde el Norte, especialmente de Estados Unidos y Europa. Por tanto, aprovechó tácticamente ambas fuentes de cooperación en pro del desarrollo. En el plano externo, los planes nacionales de desarrollo destacaban la apertura comercial, la seguridad regional y otros temas.

En contraste, la cooperación Sur-Sur de Ecuador estuvo muy asociada y apegada al modelo centralizador y plan nacional de desarrollo del buen vivir en sintonía con el socialismo del siglo XXI. Por primera vez en el país se habló de cooperación Sur-Sur formalmente. La Constitución de la República, en su artículo 416, conforme a su enfoque de derechos, planteó que la cooperación Sur-Sur fuera el nexo para fortalecer la integración regional y generar mayores capacidades de desarrollo. Por tanto, la cooperación internacional, en particular Sur-Sur, fue parte de la planificación y de la puesta en marcha de las actividades internacionales de política exterior. Este modelo de cooperación Sur-Sur se convirtió en parte de los planes

nacionales y por tanto del Gobierno de ese momento, lo que no permitió su continuación en igual magnitud de importancia. Pues su política pública no fue cristalizada e instrumentalizada lo suficientemente, de tal manera de ser consistente con el desarrollo del Estado y no del Gobierno. También fue muy importante para intercambiar experiencias y conocimientos con otros países de la región, ya sea bilateralmente o en el seno de los organismos de integración formados. En este sentido, Ecuador desde la oferta también quiso, además de cooperar solidariamente con sus pares, enfocarse en países, a su parecer, rezagados que le darían un mayor reconocimiento internacional.

En referencia a la distinción de las agendas públicas en el marco de las políticas públicas (cf. Roth 2007, 37-38), se entiende que la agenda de cooperación Sur-Sur de Colombia se encontraba entre lo institucional y coyuntural durante el período de análisis. Fue una agenda institucional por cuanto la oferta de cooperación Sur-Sur no era nueva y tenía un recorrido histórico con un fondo exclusivo asignado para su práctica. Al mismo tiempo, fue coyuntural por el momento político por el que atravesaba el país para responder al cambio en los intereses y necesidades nacionales. En tanto, para Ecuador la agenda pública de cooperación fue coyuntural por el cambio político y social surgido de la mano de un reciente marco jurídico nacional. Ecuador, aunque trabajó por institucionalizar una política pública atada al modelo de desarrollo, esta finalmente no trascendió para los cambios de Gobiernos posteriores.

## **5.5. Conclusiones**

Ambos países diseñaron y actuaron bajo sus propios modelos de desarrollo adaptados a sus reales necesidades y visiones de desarrollo. En ese sentido, la política de oferta de cooperación Sur-Sur respondió al modelo de desarrollo y los planes de desarrollo vertidos. Se convirtió en agente promotor del desarrollo.

En ambos casos, en este período se evidenció que la política de cooperación Sur-Sur fue parte de los planes nacionales de desarrollo y tuvo propósitos políticos, estratégicos, comerciales y técnicos claros. La diferencia está en que la cooperación Sur-Sur de Colombia ya tenía un gran tramo recorrido y en consecuencia una experiencia acumulada, lo que coadyuvó a que en esta etapa se adhirieran más actores a la práctica de esta cooperación. El mayor protagonismo de la cooperación Sur-Sur como parte de la planificación se dio en el período del presidente Santos. Por su parte, para Ecuador fue un tema nuevo, de tal manera que las primeras acciones

se constituyeron en carpintería para recabar información, organizar lo que había y delinear directrices para las instituciones públicas del Estado central, los Gobiernos seccionales, ONG y otras instituciones. Conforme lo analizado en los capítulos anteriores y el siguiente, la construcción de parámetros fue por el doble rol de la cooperación Sur-Sur conforme lo requería el modelo de desarrollo del buen vivir y sus planes para gestionar la cooperación Sur-Sur. Esta vez se acogió la cooperación Sur-Sur para impulsar su modelo de desarrollo por primera vez en Ecuador.

Dicho lo anterior, el factor modelo de desarrollo incidió en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador y también dio los lineamientos para la institucionalidad como se verá a continuación.



## **Capítulo 6. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur**

Este último capítulo empírico se enfoca en cómo la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en cada país incidió en las políticas de Colombia y Ecuador en materia de oferta de cooperación Sur-Sur durante el periodo de estudio. A efectos de cumplir con este propósito se revisó la evolución de la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Dentro de esta estructura institucional se analizan tres subfactores relacionados con la institucionalidad de esta modalidad: (i) la edificación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur, (ii) la política de oferta de la cooperación Sur-Sur y (iii) la agenda de oferta de la cooperación Sur-Sur. Se precisa mencionar que algunas cuestiones aquí se relacionan con aquellos aspectos abordados en los capítulos precedentes demostrando la interrelación que existe.

### **6.1 Escenario regional para la arquitectura institucional**

Los acontecimientos a partir del “11S” en Estados Unidos dieron nuevas pautas para el destino de la AOD. La prioridad pasó a ser los temas de seguridad y se encausó la mayoría de los recursos hacia Medio Oriente y Colombia para el control de la seguridad. Entonces se presentó un nuevo escenario para los países que ofrecían AOD de atender el desarrollo o la seguridad internacional como prioridad. El 6.7% de AOD del total mundial recibido en Latinoamérica demuestra que la región no es prioritaria para este tipo de ayuda. En este contexto, y otros acontecimientos ya anotados, es como la cooperación Sur-Sur reimpulsa su accionar entre los países en desarrollo. La transfiguración regional conllevó a revisar los marcos nacionales y las políticas de cooperación Sur-Sur en los países de la subregión, particularmente en Colombia y Ecuador (Malacalza 2019, 2020; Prado-Lallande 2018, Senplades 2010).

Hablar de institucionalidad es entender la importancia de una estructura organizada como soporte a una cooperación internacional Sur-Sur política-técnica para el desarrollo. Ello implica atender historia, cultura, estructura institucional, actores, procesos administrativos, normativas, decisiones políticas y presupuesto. También involucra contar con un marco conceptual-normativo, una estrategia política y observar las condiciones internas y externas (Viola 2014, 7). Para el análisis se consideró, en forma general, la trayectoria de la arquitectura institucional seguida en Colombia y Ecuador durante el periodo de estudio y no se ahondó en sus componentes, tomando en cuenta que los marcos institucionales son

diferentes en cada país. Acorde a sus propósitos, los dos países han concebido una institucionalidad desde donde la cooperación Sur-Sur asumió retos.

## **6.2 Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia, período 2008-2015**

El año 2005 fue importante para repensar la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia con la firma del Acuerdo de París. Adscrita a la presidencia de la república se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Pero fue el Gobierno de Juan Manuel Santos que afianzó su carácter político-técnico mediante la creación de la APC y la oferta de cooperación Sur-Sur en 2010. Con un fuerte cambio de política del Gobierno de Santos, las negociaciones con las FARC, el auge de la cooperación Sur-Sur y los intereses nacionales, la oferta de cooperación Sur-Sur sirvió a la idea de visibilizar y posicionar el país (Entrevista EER19, febrero 2022). Por ello, ocupó un lugar protagónico y Colombia asumió un doble rol de receptor y oferente. A la par, la política exterior, implementada por el ministerio de Relaciones Exteriores, complementó las gestiones para proyectar las capacidades del país hacia la región y el mundo. Colombia, poco a poco, fue mejorando procesos, innovando metodologías y productos para “hacer de la cooperación Sur-Sur un escenario para la promoción de los países del Sur [...] construcción de paz [...] tarea que llevará muchas décadas para reconciliarnos como país y requiere de la cooperación Sur-Sur” (B. Hernández 2019, 80).

La cooperación internacional y sus instituciones nacionales se fueron forjando durante el periodo de estudio. Los principios de alineación y apropiación de la Declaración de París fueron la base en el armado institucional de la cooperación Sur-Sur. La importancia que asumió la cooperación Sur-Sur fue evidente y se alineó con los objetivos del desarrollo nacional, los ODM/ODS y la participación en organismos multilaterales, como ya se analizó en el capítulo anterior. Para la investigadora Ruiz parte de la transformación institucional fue una reemergencia para atender los ODM/ODS. Los motivos expuestos indican que la institucionalización fue el factor más importante en la oferta de cooperación Sur-Sur (Entrevista EETC04, mayo 2021).

Lo mencionado anteriormente da cuentas de lo favorable que se volvió el entorno externo y de la importancia que revistió para la edificación institucional y su normativa. Dio cabida a otros actores para que desarrollaran sus propias capacidades y las compartieran (Entrevista

EETC01, marzo 2020). Ello iba de la mano con modernizar e innovar las relaciones internacionales de cara al nuevo siglo, conforme el siguiente análisis.

### **6.2.1 Edificación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur en Colombia**

Colombia incursionó en la cooperación internacional en el siglo XX. En 1958 suscribió el primer convenio de cooperación con Brasil. Se cree que esa fue la primera manifestación formal de la cooperación horizontal (Sanín-Betancourt 2010, 103). Ello coincide, según Henao (1991), con el inicio de la práctica de la cooperación internacional al desarrollo que tuvo sus orígenes en la Alianza para el Progreso en 1961, aunque formalmente inició en 1967 (Camelo y Manbuscay 2019). Durante este período, aunque hubo manifestaciones de cooperación horizontal en la región, fueron mínimas y existe poca información al respecto. Los datos más precisos se encuentran desde los años ochenta y noventa cuando Colombia participó en proyectos de cooperación técnica con Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, países que en esa época tenían un desarrollo más avanzado que los demás en Sudamérica (Nivia 2013, 114). Pero esta asistencia técnica no era “estructural ni institucionalizada” (Entrevista EETC04, mayo 2021). A la par Naciones Unidas declaró a Colombia, además de otros países -con rasgos de ser economías secundarias-, como *país pivote* para replicar sus buenas experiencias en cooperación internacional. A propósito de ello, Colombia publicó el primer catálogo de oferta con capacidades y experiencias de cooperación Sur-Sur, con 221 experiencias en 20 sectores (Nivia 2013).

Como soporte institucional fue en los años setenta que se creó una División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el DNP (Tassara 2012). Esta dependencia y el ministerio de Relaciones Exteriores estuvieron al frente del manejo de la cooperación. De ahí en adelante, “la institucionalidad de cooperación internacional ha venido como ‘cortocircuito’ porque no se sabía “quien debería hacerse cargo de la política de cooperación del país”, y además, si era un tema “técnico, político o de seguridad” (Entrevista EETC04, mayo 2021). En el Gobierno del presidente Gaviria (1990-1994) se dieron los primeros lineamientos formales para organizar las instituciones y proyectos de cooperación que asumía el país. La DNP señaló que el documento Política Nacional de Cooperación Internacional propone, entre otros, “fortalecer la cooperación técnica entre países en desarrollo que ofrece y recibe el país, acorde con los lineamientos de política internacional establecidos por el ministerio de Relaciones Exteriores” (Camelo y Manbuscay 2019, 10). Esa política adquirió fuerza en la

presidencia de Samper (1994-1998) y dio importancia a la cooperación internacional para el desarrollo al dotarle de un consejo nacional y dos fondos: el fondo de organismos financieros internacionales (FOFI)<sup>46</sup> y el fondo de cooperación y asistencia internacional (de ahora en adelante Focai) (Camelo y Manbuscay 2019).

Luego de un estudio sobre la política de cooperación internacional se creó en 1997, mediante la Ley 318, la Agencia de Cooperación Internacional. En la estructura apareció la Subdirección de CTPD para atender las acciones de cooperación horizontal con Latinoamérica y el Caribe. Desde los ochenta el Caribe es área de influencia prioritaria por su interés político, económico y comercial para Colombia. Por un lado fue por necesidad de expandir sus productos, organizar cuotas y posiciones comerciales sobre el banano y café; y por otro, la existencia del diferendo limítrofe con Nicaragua, Venezuela y otras fronteras marítimas (Bergamaschi, García y Santacruz 2016). En un principio dependió de la DNP. Sin embargo, en 1999 pasó a depender del ministerio de Relaciones Exteriores. Todos estos intentos “buscaban responder a una agenda pública” (Entrevista EETC04, mayo 2021).

Según la investigadora Ruiz, “Uribe fue el primer presidente en entender la importancia del sistema de la cooperación internacional” (Entrevista EETC04, mayo 2021). En 2003 la cooperación fue reconocida oficialmente en la planificación central y su institucionalidad pasó a la Presidencia de la República, estratégicamente (Tassara 2012). Sin embargo, para el 2005 se inició un proceso de renovación de la administración pública, entre otras, a causa de la corrupción. Hubo la necesidad de generar una instancia para la cooperación internacional (Entrevista EETC01, marzo 2020). Así se instauró la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, creada con el Decreto 2467 de 2005, para manejar los programas sociales y las transferencias monetarias condicionadas y para fortalecer la cooperación internacional (Nivia 2013, 115). Sirvió a dos propósitos: i) apoyo a ODM en la lucha contra la pobreza y; ii) apoyo a las iniciativas de paz (Entrevistas EETC04, mayo 2021). Esta agencia facilitó el destino de los fondos internacionales y permitió encausarlos para los temas priorizados por el Gobierno. Pues al ser recursos de compromisos internacionales, no estaban atados al orden jurídico interno, conforme la Ley 80 de 1993 (Bergamaschi, García y Santacruz 2016). Pero la fusión de lo social y la cooperación internacional preocupó a los

---

<sup>46</sup> La Ley 318 de 1996 creó el FOFI como una cuenta especial para que el ministerio de Hacienda y Crédito Público cumpla compromisos de pagos por pertenencia a organismos financieros internacionales (Congreso de Colombia 1996).

donantes de que los recursos estuvieran encausados solo para programas sociales (Bergamaschi, García y Santacruz 2016) y (Entrevista EETC01, marzo 2020). Por ello, en esta dependencia se creó una subdirección para la “ayuda oficial al desarrollo” y otra subdirección para las “nuevas fuentes” de cooperación, específicamente (Entrevista EER19, febrero 2022). Esto da cuentas del inicio institucional formal de una cooperación alternativa y complementaria a la tradicional, aún retraída en su importancia. Para los diferentes Gobiernos la cooperación Sur-Sur no ha sido un tema de mayor vigencia ni importancia al ser solo técnica (Entrevista EER19, febrero 2022). Pese a ello, para el 2006 se auspició la tercera edición del Catálogo de oferta de Capacidades y Experiencias en cooperación Sur-Sur (Nivia 2013, 115).

Los indicios de la organización e institucionalización de la cooperación Sur-Sur empezaron cuando finalizaba el mandato de Uribe y se potenció políticamente con Santos (Entrevistas EER19, febrero 2022; EETC04, mayo 2021; EETC01, marzo 2020). Sobre todo, la reactivación de la oferta de cooperación Sur-Sur comenzó a gestarse más por “petición de actores externos [...] como resultado de lo que se fue construyendo como una historia de éxito de Colombia en la lucha contra la insurgencia, las drogas e inseguridad”, habilidades que Colombia había adquirido (entrevista EETC05, diciembre 2021). Cabe señalar que la esencia de cómo se concibió la cooperación Sur-Sur en el Gobierno de Uribe “fue más técnica”, lo que con el pasar de los años fue cambiando a un “manejo más político” (Entrevista EETC02, marzo 2020). De igual forma, con la administración de Uribe “se recibió más cooperación” y con el Gobierno de Santos se dio “impulso a la oferta” (Entrevista EETC01, marzo 2020). En primera instancia participaron otros actores en la cooperación Sur-Sur como el sector privado, ONG y universidades pero después fue decayendo ese vínculo (Entrevistas EETC01, marzo 2020; EETC02, marzo 2020).

El Gobierno de Uribe, consciente de la dependencia de Estados Unidos y su injerencia en el manejo del Plan Colombia, hizo acercamientos con la Unión Europea para atraer cooperación tradicional. Desde la Presidencia trató de canalizar el flujo de cooperación para sus programas de Gobierno. Para ello impulsó que su país se proyectara como una víctima del problema de las drogas y los grupos subversivos perpetuando su política de seguridad democrática. Entonces, era necesario transformar la política de cooperación internacional y que las conversaciones se entablaran desde la Presidencia. Desde ese nivel se informaría a los donantes y se articularía la cooperación con sus programas de Gobierno, en especial los sociales (Bergamaschi, García y Santacruz 2016).

Esto produjo que el Gobierno participara activamente en los destinos de la cooperación internacional y también se involucrara la sociedad. No obstante, para Camelo y Manbuscay (2019), la mezcla de decisiones burocráticas, técnicas y políticas fue conduciendo los cambios de la institucionalidad, pasando desde el ente de planificación al ministerio de Relaciones Exteriores hasta afincarse en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El 2010 fue decisivo para la cooperación internacional y las relaciones exteriores en Colombia. Uno de los objetivos del Gobierno fue convertirse en un socio estratégico en el continente. “Santos comenzó observar en la organización de la oferta de cooperación Sur-Sur una oportunidad para proyectar a Colombia regional e internacionalmente como proveedor de seguridad pero también pensando hacia el futuro” (entrevista EETC05, diciembre 2021). Así el Gobierno del presidente Santos renovó la institucionalidad de la cooperación internacional. Mediante decreto 4152 de 2011 que escindió la Agencia Presidencial para la Acción Social, basada en la Ley 1444 de 2011, se creó la APC como una institución técnica y descentralizada, adscrita a la Presidencia de la República. Se encarga de articular, identificar, formular, seguimiento y análisis de oferta y demanda de cooperación. Coordina con actores nacionales, subnacionales, sectoriales, locales, internacionales, gestores de la cooperación públicos y privados en concordancia con la Agenda de cooperación. Su creación buscó “visibilizar y posicionar a Colombia como oferente de cooperación internacional” según los considerandos del decreto por el cual se creó (APC-C 2012). Uno de los objetivos de la nueva reorganización fue dotar a la APC un marco más amplio para gestionar estratégicamente la cooperación Sur-Sur y la tradicional, simultáneamente (Entrevista EER19, febrero 2022). Se crearon tres direcciones: i) demanda, ii) oferta y iii) coordinación interinstitucional (Entrevista EETC01, marzo 2020). Con esta estructura se dinamizó el rol de Colombia como oferente bajo la Dirección de Oferta de Cooperación Internacional enfocada en la cooperación Sur-Sur y triangular. Esta “nueva estructura iba acorde a las discusiones internacionales”. Pasó de ser una “cooperación técnica entre países en desarrollo a una cooperación Sur-Sur más incluyente” (Entrevista EETC01, marzo 2020). El órgano colegiado de respaldo lo ostentaba el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (SNCI) que era presidido por APC. Esta máxima instancia regula la cooperación no reembolsable y sus fuentes.

Para Santos, Colombia era una nación que lideraba alianzas para el desarrollo aportando talento y experiencia mediante el diálogo horizontal internacional. Ello motivó la nueva institucionalidad por ser esencial para el desarrollo (APC-C 2012). El encargo técnico que

recibió la APC fue, precisamente, de gestionar y coordinar técnicamente la cooperación internacional. Entonces, el esfuerzo político correspondió al ministerio de Relaciones Exteriores y el rol de la APC fue apoyar al ministerio “en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenios marco de cooperación” (Presidencia de la República de Colombia 2011, 59). Estas dos instancias en las que se desarrolló la cooperación internacional y, en particular, la cooperación Sur-Sur serviría para “tomar decisiones sobre la cooperación Sur-Sur”. Este modelo de la APC dependiente de la Presidencia permitiría ser más ágiles especialmente en asistencia humanitaria (entrevista EETC03, marzo 2021). Hay que precisar, que al ser la cooperación Sur-Sur “privilegiada para la política exterior” en ese tiempo, en Cancillería también existió una oficina de cooperación Sur-Sur por lo que “hay más choque” (Entrevista EETC04, mayo 2021). Con el presidente Santos, la “Cancillería comenzó a interesarse más por la cooperación Sur-Sur” precisamente como consecuencia de la reactivación del Sur global (Entrevista EETC02, marzo 2020).

La primera función que se asignó a APC fue la ejecución de los programas y proyectos de cooperación internacional conforme la política de cooperación internacional del Gobierno. Esta agencia se encargó de gestionar la cooperación internacional no reembolsable, a excepción de temas de defensa y seguridad nacional (Presidencia de la República de Colombia 2011). APC fue “autónoma administrativamente pero no políticamente” (Entrevista EETC04, mayo 2021).

Su accionar debía apegarse a la política exterior y los planes de desarrollo. Por ello, su consejo directivo estaba compuesto por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el ministro de Relaciones Exteriores, el director del DNP, el ministro de Defensa Nacional, tres representantes de la Presidencia de la República y el director general (Entrevista EETC04, mayo 2021). Su conformación estaba al más alto nivel y las delegaciones solo podían ser lideradas por un viceministro o una autoridad de ese rango. Su enfoque en la composición da muestra de una gestión estratégica y temática (Presidencia de la República de Colombia 2011). No incluyó al ministro de Hacienda o Finanzas, aunque el presupuesto del Fondo recibía recursos del erario nacional. Sin embargo, las decisiones de cooperación reembolsable se coordinaban desde Cancillería con el ministerio de Hacienda (Entrevista EETC03, marzo 2021).

En su discurso, durante la presentación de la APC, el presidente Santos enfatizó lo fundamental de la cooperación internacional para la política exterior. Señaló que la sinergia entre ambas aporta a temas nacionales económicos, sociales y ambientales, pero, sobre todo,

permite al país figurar como un actor relevante. Sus palabras denotaban la apropiación de las bondades de la oferta de cooperación Sur-Sur para asumir nuevos retos internacionales. Manifestó que la agenda internacional se había diversificado, pasando de asuntos de lucha contra el terrorismo, narcotráfico, hacia temas de desarrollo social, medio ambiente, ciencia tecnología (J. Santos 2012). Añadió “mientras antes pedíamos cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas, ahora nuestro país es requerido para cooperar” (J. Santos 2012, s/n). Esto evidencia el salto que se instauró a partir de una “diversificación de temas” para desligarse, o por lo menos ir más allá, del tema que fue el membrete internacional de Colombia, la seguridad asociada al narcotráfico y al conflicto armado interno (Entrevista EETC04, mayo 2021). Siete fueron los desafíos que presentó el presidente Santos sobre la APC, de los que se destacó la consolidación de la oferta de cooperación Sur-Sur, en especial con los vecinos de Mesoamérica y la Cuenca del Caribe. También exhortó a la formación para el trabajo con el SENA, cultura, medio ambiente, seguridad, desarme (J. Santos 2012).

Colombia reconoció el importante papel de la comunidad internacional, incluyendo países socios, países amigos, organismos multilaterales, empresas privadas internacionales, ONG internacionales, quienes brindaban su contribución al desarrollo de Colombia en la lucha contra la inequidad, la violencia y la pobreza. Santos enfatizó el propósito de “compartir experiencias y lecciones aprendidas” para llegar juntos al mismo tiempo, refiriéndose a la equidad que ofrece la cooperación Sur-Sur (J. Santos 2012, s/n). Fue una forma sencilla de agradecer y reconocer a una y otra modalidad de cooperación. Para él las dos eran importantes para llevar adelante sus propósitos de desarrollo y despliegue diplomático (J. Santos 2012). Advirtió que la Cancillería seguiría a cargo de la política de cooperación internacional y velaría por los compromisos internacionales. Mientras tanto, la APC sería la que gestionara, orientara y ejecutara la cooperación técnica, financiera no reembolsable y de ayuda humanitaria. Para Santos éste fue un desafío (Santos 2012). Lo expresado por el presidente, más las acciones de cooperación de Colombia, muestran cómo la oferta de cooperación Sur-Sur estratégicamente mantuvo un rol político-técnico durante este periodo. Para la profesora Ruiz, la cooperación Sur-Sur se convirtió en una “herramienta privilegiada para la política exterior” con tres objetivos: i) mejorar el posicionamiento de Colombia y visualizarla; ii) ganar en liderazgo temático más allá de seguridad; iii) incrementar y diversificar el relacionamiento internacional (Entrevista EETC04, mayo 2021).

Como se manifestó al inicio del capítulo, en cuanto al apareamiento de la cooperación Sur-Sur no hay una fecha exacta. Cronológicamente se puede sostener que las manifestaciones de



cooperación Sur-Sur empezaron desde mediados del siglo pasado con escasas acciones y documentos. La oferta de cooperación Sur-Sur poco a poco fue tomando impulso pero, sin dudas, su importancia se hizo notar al finalizar la primera década y empezar la segunda del siglo XXI. Sus beneficios eran tales que Colombia le dio un sitio preferencial desde la máxima estructura institucional. Así se convirtió en un asunto estratégico para el Estado y Gobierno en sus firmes propósitos internacionales.

Los mecanismos utilizados por la APC dan cuenta de la importancia que se otorgaba a la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur para hacerla sostenida y con resultados que aportaran a su desarrollo. El fortalecimiento institucional contemplaba la “coordinación interinstitucional para definir [...], las capacidades y buenas prácticas para la oferta, así como tener una adecuada interlocución técnica, tanto con la comunidad internacional como con las entidades nacionales y territoriales”. Así, mediante la ENCI se coordinaría la cooperación internacional como apoyo en las áreas y territorios del país conforme los principios del Acuerdo de París (APC-C 2014, 62-63).

Sin embargo, la evolución de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia revela los movimientos que se fueron dando en su edificación. Si bien, desde el 2005 el Gobierno de Uribe y desde 2010 el presidente Santos dieron un estatus preferencial a la oferta de cooperación Sur-Sur, lo hicieron pensando en sus intereses y en función del proceso de paz y la búsqueda de una nueva imagen de país. Por ello, para Camelo y Manbuscay (2019, 12), la cooperación en estos dos Gobiernos, se fue “politizando al convertirla en un elemento de bandera de su gestión”. La investigadora Tickner observa desde una perspectiva regional y dice que “la oferta de cooperación Sur-Sur impactó limitadamente”. La mayoría de actividades que ha hecho es “bastante cosmético” en el sentido de ofrecer cursos, entrenamientos puntuales y otras que “se tabulan en números, pero que, institucionalmente hablando, su impacto es limitado” porque no se puede hablar de una “transformación e incidencia en las instituciones de seguridad de los países en donde se cooperó, salvo los casos de Centro América en donde Colombia no ha actuado sola sino que ha ido de la mano de Estados Unidos” (Entrevista EETC05, diciembre 2021).

Lo expuesto hasta aquí da cuentas de que la cooperación Sur-Sur fue articuladora, estratégica-política y coyuntural en este período, principalmente para el Gobierno de Santos, por los motivos señalados. Ruiz (2018) cataloga su actuación como un vehículo útil en el contexto del acuerdo de paz de 2016 y que de forma más general se ha adaptado a la coyuntura, por lo que podía dejar de ser prioridad para el Gobierno a futuro. De igual forma, sugiere que la

institucionalidad conseguida podría dejar de depender de la presidencia por el entorno circunstancial en el que dio este salto en los dos últimos períodos presidenciales de Uribe y Santos.

De esta manera, si bien la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur se ha fortalecido, su dinamismo depende del Gobierno. Lo particular radica que, al encontrarse al más alto nivel del ejecutivo y al ser un complemento de la ayuda oficial para el desarrollo, esta tiene cierta jerarquía e interés político. En efecto, a la cooperación internacional se la ha considerado como eje transversal para el desarrollo nacional. Sin embargo, la cooperación Sur-Sur, al no ser una fuente de recursos monetarios visibles, corre el riesgo de desacelerar su impulso, sobre todo en la oferta si es que se presentan nuevos intereses nacionales o si los fondos del Focai disminuyen o simplemente, surgen cambios por un nuevo Gobierno con otros intereses.

Aunque cada vez más la cooperación Sur-Sur ha ido conquistando espacios en la institucionalidad, al estar atada a una agenda de cooperación y de política exterior acorde a los intereses del Gobierno, podría no tener la misma continuidad. En el período del presidente Santos hubo sendos propósitos políticos y técnicos para impulsarla en doble vía. En efecto, los compromisos que asume el Estado colombiano con la cooperación Sur-Sur, no son vinculantes. Dicho esto, es probable que no desaparezca porque la cooperación Sur-Sur ha dado muestras de ser vital para Colombia ya son décadas de su empleo y ha tenido visibles resultados ante los organismos internacionales. Además, ha sido un vehículo para acercarse al Norte. Con la disminución de AOD al ser miembro de la OCDE, la cooperación Sur-Sur se volvió como “la joya de la corona” para no perder flujo de cooperación internacional. Entonces, “Colombia se reinventó con otras modalidades para seguir siendo atractivo en cooperación como oferente y receptor” (Entrevista EETC01, marzo 2020).

Como se puede observar, Colombia fortaleció su institucionalidad en cuanto a la oferta de cooperación Sur-Sur durante el Gobierno de Santos. Una serie de elementos metodológicos y herramientas operativas como: protocolo operativo para las comisiones mixtas, metodología “identificación-validación-profundización” para programas y proyectos, sistema de información de AOD y mapa de cooperación geo-referenciada para la gestión y coordinación de información dan solidez institucional a la cooperación Sur-Sur (Tassara 2012). También dinamizó su agenda para mantener intensas relaciones con sus pares en la región (Ruiz 2018), demostrar cumplimientos como socio cooperante y ganar imagen en el Norte, conquistar nuevos socios extra regionales, así como compartir sus capacidades nacionales mediante capacitación, formación, asesoría e intercambios. Además, en este período hubo una tendencia

en la región por el empleo de la cooperación Sur-Sur. Por tanto, como potencia media regional, Colombia, al igual que Chile y Argentina, reforzó su agencia de cooperación y dinamizó su agenda.

En esta parte, es importante señalar que las comisiones mixtas, como medios para coordinar la oferta de cooperación Sur-Sur, se canalizaron mediante los programas bilaterales principalmente durante el periodo de estudio. Las comisiones mixtas, los memorandos de entendimientos o las estrategias regionales fueron componentes del proceso, según la Cancillería colombiana. Las comisiones mixtas de cooperación técnica y científica se encargaron de implementar las acciones y proyectos de intercambio y asistencia técnica con otros países de la región. Actuaron apegados en los marcos de cooperación, prepararon y ejecutaron proyectos en temas diversos que van desde la educación, derechos humanos, medio ambiente, desarrollo social, paz, agricultura, fortalecimiento institucional, recursos naturales, entre otros (Hirst 2011).

El capital humano formado en cooperación Sur-Sur ha sido un tema vulnerable. Hay una estructura orgánica con “funcionarios de planta y contratistas”. El personal de planta fue mínimo para la gestión. Con cada cambio de Gobierno hubo rotación. De la administración del presidente Uribe al Gobierno de Santos fue menos visible, sin embargo, de ese Gobierno a la administración 2018-2022 “no queda ni el 10%” (Entrevista EETC01, marzo 2020). En contraste, Colombia tiene trayectoria en el manejo de cooperación internacional y el respaldo de un fondo para gestión, los que se constituyen en fortaleza para la cooperación (Entrevista EER18, febrero 2022).

### **6.2.2 Política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia**

La línea política de cooperación internacional que siguió Colombia se basó en los lineamientos que le daban el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cooperación y la política exterior. Además, la voluntad política del Gobierno y los problemas incidieron en el diseño de una política que buscaba abordar dichos problemas. El investigador Nivia argumenta, de manera general, que la “voluntad política con la que nació la cooperación Sur-Sur” en Bandung “prácticamente ha desaparecido”, esa supuesta “voluntad política” en materia de cooperación Sur-Sur solapa intereses (Entrevista EER19, febrero 2022). El ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se encargó de la formulación de la política de cooperación internacional con base en el Plan Nacional de Desarrollo. Coordinó y orientó

la cooperación de acuerdo a los objetivos estratégicos de la política exterior; lideró la negociación de cooperación y acompañó la ejecución de programas brindando asesoramiento, conforme lo señalado en el decreto 3355 de 2009 y la resolución 5813 de 2011. Lo concretado por la Cancillería luego se definió en la APC. Es decir esta agencia se encargó de cumplir con los acuerdos mediante las acciones técnicas de los programas y proyectos en representación del país.

Fue a este nivel que se manejaron los lineamientos de política de la cooperación internacional. Si bien la APC depende del ejecutivo para gestionar la cooperación internacional, según la Constitución se circunscribe a gestionar, orientar y coordinar las acciones. En tanto, en Cancillería se buscó fortalecer las relaciones con otros países y organismos internacionales. La Constitución de Colombia señala que la cooperación internacional que a nombre del país se procese atañe al ministerio de Relaciones Exteriores (2018). En Cancillería se contó con una unidad de cooperación Sur-Sur, que mantenía su independencia de la APC durante el periodo de estudio. Políticamente hablando, desde la segunda década de este siglo, hubo más empeño por la cooperación Sur-Sur desde Cancillería (Entrevista EETC02, marzo 2020). De tal manera que existieron dos áreas para el manejo de la cooperación Sur-Sur, una a “cargo de Cancillería que daba los lineamientos políticos”, y la otra en “APC que implementaba” coordinadamente fueron “un complemento” (Entrevista EER19, febrero 2022). Este alcance de la APC se puede leer, por una parte, como la connotación de la importancia que se le dio a la cooperación para el desarrollo del país y, por otra parte, pudo significar un cierto nivel de diplomacia técnica en cuanto a la perspectiva de la cooperación, por depender del más alto nivel decisorio.

Para Ruiz (2018), a pesar de la alta importancia que se le otorgó a la cooperación Sur-Sur en los discursos del Gobierno durante el mandato de Santos, no existió una clara política pública para la cooperación internacional. La voluntad política no ha sido una constante en el manejo de esta cooperación porque se ha presentado como fluctuante y poca estabilidad en su uso (Brun 2021; Ardila 2011) y en Colombia también ha repercutido esta práctica observada en la región. En ello concuerda con Nivia (2013) la entrevista del profesor Melo, quienes hacen un análisis de los acontecimientos históricos y administrativos que llevaron a la cooperación Sur-Sur a mostrarse como política y técnica. Precisamente, el ímpetu por la cooperación Sur-Sur se ha debido a políticas coyunturales del propio Gobierno, mismas que han sido plasmadas en la política exterior y en los planes de desarrollo (Ruiz 2018). Por lo menos así sucedió en el período presidencial de Santos. Posiblemente este vacío interno se trató de cumplir con la

atención que se presta a las directrices y normativas que emiten organismos internacionales, como por ejemplo ONU, Segib y a la par los ODS.

Como se viene analizando, con la creación de APC se trató de organizar la cooperación internacional. La dotación de herramientas necesarias para una gestión adecuada de la cooperación conllevó a que el país democratice los lineamientos de política de cooperación internacional y las unifique para todos los actores. Se compartió el proceso de la cooperación internacional por los canales del Estado. Al inicio del Gobierno del presidente Santos se destacó que apenas el 10% de los fondos de cooperación recibidos estaban canalizados a través del Presupuesto General del Estado (APC-C 2012). Por lo tanto, fue fundamental esta reorganización y actuar bajo los mismos lineamientos de política pública. Desde esta lógica, el segundo desafío de la ENCI 2012-2014 señalaba la necesidad de articular los sectores con los territorios para maximizar la cooperación balanceando su distribución geográfica y sectorial.

Aunque Colombia desarrolló una política pública en materia de cooperación internacional, en particular de cooperación Sur-Sur, durante ese periodo, aún no dio ese paso fundamental de afianzarla en una ley. Las condiciones necesarias para sostener una política pública, como se revisó, son: proyecto, estructura, talento humano, presupuesto, normativa y otras. Colombia cumple con la mayoría de ellas. Incluso varios procesos han sido transferidos a otros países, sobre todo en materia de oferta de cooperación Sur-Sur. Uno de ellos la evaluación y metodología de cuantificación (Nivia 2020; Huitrón 2016). El caso de la alcaldía de Medellín que cuenta con una política pública local de cooperación descentralizada para canalizar sus recursos es una referencia en la necesidad de incurrir en una política nacional amparada en una propia normativa.<sup>47</sup> La ausencia de una ley en la materia impide tener una clara orientación al más alto nivel que sirva de guía para atender los problemas, planificar en esta área y, sobre todo, construir las agendas y las estrategias de cooperación Sur-Sur (Nivia y Ramos 2015). A continuación se revisarán los diferentes lineamientos de la política de cooperación internacional.

---

<sup>47</sup> Esta política pública de cooperación descentralizada en el marco del PD Local 2008-2011 formulada por la alcaldía de Medellín, 25 marzo 2021. Disponible: <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/politica-publica-de-cooperacion-medellin.pdf>.

### **6.2.2.1. Estrategia Nacional de Cooperación Internacional**

El término estrategia se suele asociar con los planes y objetivos. En Colombia para visualizar y proyectar la cooperación internacional necesaria, el Estado requería un plan o estrategia. La estrategia de cooperación fue la pauta para orientar la cooperación internacional. Para el presidente Santos este instrumento “refleja los objetivos estratégicos [...], establece las prioridades para la cooperación que recibe el país y consolida las fortalezas que pone a disposición [...], para intercambiar experiencias que contribuyan con sus procesos de desarrollo” (APC-C 2012, 17).

Durante el período de estudio se da cuenta de la existencia de tres estrategias. La primera fue “Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010”, auspiciada por el presidente Álvaro Uribe. Luego se dieron “Prosperidad para todos 2010-2014” y “Todos por un nuevo país 2014-2018” durante la presidencia de Juan Manuel Santos. Ruiz señala que fue en la Estrategia de Cooperación 2002-2006, con el presidente Uribe, que empezó a considerarse a la cooperación como un objetivo de la política exterior que era necesario “fortalecer y diversificar” (Ruiz 2018, 233).

La ENCI 2002-2006 nombró formalmente la cooperación Sur-Sur por vez primera durante el período del presidente Uribe (Ruiz 2018; Tassara 2012). La siguiente ENCI 2007-2010 se centró en la demanda de la cooperación: ODM, lucha contra las drogas, reconciliación y gobernabilidad. Por tanto, fue necesario ser coherentes con la oferta. Por ello la ENCI 2012-2014 planteaba la necesidad de fortalecer capacidades para el intercambio con países socios. Esta estrategia se amplió a siete desafíos a cargo de la APC (Nivia y Ramos 2015). El último expresamente hace referencia a la consolidación de la oferta de cooperación Sur-Sur. La tercera ENCI se dio en el Gobierno del presidente Santos (2010-2014) en la que se mantuvo la línea de seguridad pero se modificó el enfoque, que fue renovado y pensado en el acuerdo de paz que se pretendía firmar con las FARC.

Desde 2012 se han definido estrategias y hojas de ruta para la cooperación Sur-Sur. Ello permitió interactuar con otras agencias e instituciones de los países socios. La ENCI 2012-2014 tuvo entre sus propósitos el posicionar la cooperación Sur-Sur y triangular con base al desarrollo de la prosperidad democrática.

La clara visión de que sin seguridad no hay desarrollo llevó a la APC, ministerio de Relaciones Exteriores, ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional a formular la Estrategia 2012-2014. La inclinación de esta estrategia reflejaba la lucha contra la

delincuencia organizada transnacional de la que Colombia se había convertido en una escuela en construcción. El compromiso táctico de Estados Unidos mediante su Estrategia de Cooperación<sup>48</sup> y Canadá en participar aportando recursos, en los que Colombia cumplía el rol de socio estratégico, fue el complemento esencial para consolidar la propuesta. El entramado se extendió en varios frentes que iban desde el desarrollo organizacional, lucha contra la droga y delincuencia, seguridad ciudadana, anticorrupción, derechos humanos, derecho internacional humanitario y entrenamiento para adquirir capacidades en el combate y control (Ruiz 2018).

Por su parte, la Hoja de Ruta 2015-2018, con un enfoque territorial, se proponía impulsar el cumplimiento de los ODS y el ingreso a la OCDE (Ramírez 2011). De ahí surgieron objetivos estratégicos. Uno de ellos, ligado a la cooperación Sur-Sur, fue promover, en el marco de la agenda de política exterior y las relaciones horizontales, grandes intercambios surgidos del conocimiento con valor agregado para auspiciar un desarrollo económico y social (B. Hernández 2019). Para ello, la APC diseñó sendas estrategias especializadas por áreas geográficas y necesidades. Estas fueron el resultado de la participación con entidades nacionales, Gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional. El nuevo esquema, con aspiraciones políticas, incluyó prioridades y metas a largo plazo con miras a la nueva realidad de un país de paz (Camelo y Manbuscay 2019). En la tabla 6.1 se resumen las estrategias de cooperación internacional del Gobierno colombiano en el período de estudio.

---

<sup>48</sup> La Estrategia de Cooperación de Usaid en Colombia (2014-2018) fue diseñada para implementar la paz luego de la firma del acuerdo de paz con las FARC. Sus objetivos son: instituciones y procesos democráticos, reconciliación entre población afectada, apoyar las zonas rurales y resiliencia ambiental (Usaid 2014).

**Tabla 6.1. Estrategias de cooperación internacional enfatizando la oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia, 2008 al 2015**

ENCI 2007-2010 Áreas de cooperación internacional	ENCI 2012-2014 Áreas de Oferta cooperación internacional	Hoja de Ruta 2015-2018 Áreas temáticas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajar en el cumplimiento de ODM-ODS</li> <li>- Lucha contra drogas y protección del medio ambiente</li> <li>- Reconciliación y gobernabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridad</li> <li>- Promoción y protección social</li> <li>- Cultura, deporte y educación</li> <li>- Fomento desarrollo productivo</li> <li>- Gestión pública y buen gobierno</li> <li>- Reconciliación: atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica</li> <li>- Ambiente y desarrollo sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de paz</li> <li>- Desarrollo Rural Sostenible</li> <li>- Conservación y Sostenibilidad Ambiental</li> </ul>

*Fuente:* Elaborado con base en ENCI 2014-2015, 2012, 51-62; Hoja Ruta 2015-2018 y Nivia & Ramos 2015, 98.

Más allá de la estrategia nacional de cooperación en la que se fortalecieron las relaciones con Latinoamérica y el Caribe, también se diseñaron estrategias regionales específicas fuera de la región para ampliar las relaciones externas y visibilizar el país. Se dio en el marco de un compromiso asumido mediante la oferta de cooperación Sur-Sur. La puesta en marcha de esta iniciativa tuvo asignación de recursos para concretar las metas trazadas. Fue lo que se declaró en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Nivia y Ramos señalan que en el cuatrienio 2010-2014 el país contaba con seis estrategias regionales de cooperación Sur-Sur: Estrategia Caribe (2009); Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (2010); Estrategia de Cooperación Integral en Seguridad (2011); Estrategia Sudeste Asiático (2012); Estrategia África (2013) y Estrategia Eurasia (2013) (Nivia y Ramos 2015). Con ello se pone de manifiesto el interés político que asumió la cooperación Sur-Sur en un intento de posicionar al país, ganar imagen y atender sus asuntos de desarrollo económico centrado en el comercio, y también en el intercambio técnico aportando desde sus capacidades.

La Hoja de Ruta indujo a un desarrollo verde y buscó la sostenibilidad del ingreso de fondos de cooperación (Bergamaschi, García y Santacruz 2017a). Las acciones de la agencia y política exterior se alinearon para fomentar beneficios reales y promover el desarrollo



económico y social. Hernández clasificó los instrumentos de cooperación Sur-Sur en cuatro grupos (B. Hernández 2019).

El primer instrumento fueron las estrategias regionales que señalaban las siguientes gestiones: a) cooperación en la Cuenca del Caribe destinada a 25 países, a partir del 2012; b) programa regional de cooperación con Mesoamérica dirigida a 9 países; c) cooperación en seguridad integral proyectada a África, Centroamérica, el Caribe y Eurasia también en el 2012 relacionados con la transmisión de su experiencia en seguridad; d) cooperación Sur-Sur con África dirigida a beneficiar 6 países; e) cooperación Sur-Sur que benefició a 5 países del Sudeste Asiático en el 2014; y, f) cooperación Sur-Sur con Eurasia a 4 países en el 2015. La oferta de cooperación desde Colombia fue en temas que iban desde minería, energía, cambio climático, gestión del riesgo en desastres, promoción social, innovación agrícola y turismo, apoyo a la pequeña y mediana empresa, deporte, cultura, educación, gestión pública, buen gobierno, seguridad alimentaria y nutricional, hasta temas de crimen organizado transnacional, terrorismo, narcotráfico, manejo de las fuerzas armadas y policiales. Esta extensa agenda abarcó una variedad de países y su presencia en todos los continentes (B. Hernández 2019).

Los otros tres tienen que ver con los programas bilaterales a los que se les atribuye un diálogo directo mediante comisiones de trabajo en ciencia y tecnología, vecindad, cultura, educación y deportes. Específicamente el tercer instrumento se refería a las alianzas estratégicas basadas en acuerdos entre socios generando un valor agregado, como por ejemplo, las relaciones establecidas con Chile y México. Por último, se encontraba la integración regional en la que la cooperación llegaba a más miembros y se tomaban decisiones en consenso. Ejemplo de ello fue la participación de Colombia en Unasur y Celac (B. Hernández 2019).

### **6.2.3. Agenda de cooperación Sur-Sur de Colombia**

La diplomacia colombiana trabajó en la diversificación de su agenda de cooperación con el fin de tener presencia y protagonismo en diversos foros y organismos multilaterales, algunos de los cuales ya se habló anteriormente. Santos enfatizó que Colombia había dejado de ser un cooperante monotemático. La agenda incluía no solo “asuntos como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico” sino también “el desarrollo social, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología” (APC-C 2012, 15). Casa adentro, el Gobierno colombiano se encargó de viabilizar condiciones para armar instrumentos de captación, gestión y evaluación de la

cooperación Sur-Sur (Nivia 2020; Huitrón 2016). Una de las virtudes en este período fue que Colombia dio muestras de gestión de la cooperación tanto interna como externa. Se preocupó por cumplir con información y trabajar junto a los organismos internacionales en materia de cooperación Sur-Sur como la ONU, Celac y Segib.

Otro aspecto que merece observarse en la denodada institucionalidad que imprimió Colombia tiene que ver con su participación entusiasta en la Segib. Mientras Colombia apostaba a la cooperación Sur-Sur, nacía una arquitectura internacional que la respaldaría. Entonces, Colombia con su institucionalidad de cooperación Sur-Sur se comprometió con la Segib a aportar desde su experiencia y con los resultados ya obtenidos. Este impulso fue “muy importante en la institucionalidad de la APC” porque Colombia “cumplió disciplinadamente con las tareas para informar a la Segib” y participó en los grupos y mesas de trabajo aportando desde su trayectoria (Entrevista EETC04, mayo 2021). Aparte de ello, la incorporación de nuevos actores al contexto de la cooperación Sur-Sur fue otro acierto que fortaleció la agenda. Por un lado, se robustecía el desarrollo de sus localidades y áreas, y por otro, construían capacidades.

En este período la agenda estuvo plenamente marcada por lo político combinado con lo técnico (Entrevista EETC02, marzo 2020). El Gobierno entrelazó ambas intenciones, convencido que iban de la mano. En el aspecto político fueron el mismo presidente y la Cancillería que se encargaron de realizar los contactos y establecer mayores acercamientos, llevando consigo una canasta de ofrecimientos en áreas debidamente estudiadas, en función de lo que se buscaba para el país. Al tiempo que se establecían las conexiones se conversaba, buscaba mejores condiciones para insertar productos, atraer inversión y se solidarizaba con otros países con problemas similares. Se ofertó cooperación en temas en los que Colombia tenía capacidades comprobadas. A cambio, el país recibió colaboración en campos en los que necesitaba fortalecerse. De acuerdo con el Grupo de Tarea de Cooperación Sur-Sur, la atención en cooperación con Centroamérica y el Caribe ha ido paralelamente, en una agenda política para mantener y fortalecer sus relaciones y, en otra agenda técnica para promover las capacidades y desarrollo (Bergamaschi, García y Santacruz 2016). Ardila (2012) señala que la política de oferta de cooperación Sur-Sur estuvo marcada por una agenda con énfasis en Sudamérica y el Caribe basada en una diplomacia económica. Los compromisos asumidos con esta subregión fueron sostenidos. Estos le dieron mayor visibilidad a Colombia, lo que le sirvió para mostrarse fuera como un país solidario e internamente como una nación que cuida los intereses nacionales de su población, seguridad y territorio.

### **6.2.3.1. Fondo para la cooperación internacional**

Como mecanismo financiero, primero se creó en 1982 el Fondo de Cooperación Técnica para Centroamérica y el Caribe. Poco después, en 1996 con la Ley 318 se creó el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional como una cuenta especial de la APC para atender la gestión de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de “asistencia a países en desarrollo” (Congreso de Colombia 1996, 6). Por su parte, la Constitución señala la creación de un fondo de solidaridad y emergencia social para apoyar proyectos de sectores desprotegidos. Plantea que este “fondo deberá buscar, además, recursos de cooperación nacional e internacional” y establece su adscripción a la Presidencia (Procuraduría General de la Nación 1991, Cap 7, art 46).

En el tiempo de análisis, el Focai fue el que suplió la necesidad de presupuesto para las acciones de cooperación emprendidas por la APC. Financió las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de la cooperación Sur-Sur. En el caso de la oferta entre países, se financiaba por ambas partes, mientras que cada una de las actividades de las entidades las ejecutaba con sus fondos. Una de las actividades que se financiaba con ese fondo fue la movilidad académica porque para Colombia es muy importante “profesionalizar la cooperación Sur-Sur” para tener recurso humano capacitado (Entrevista EER19, febrero 2022).

El presupuesto asignado para la cooperación Sur-Sur en Colombia fue en ascenso en el periodo del presidente Santos hasta el 2014. Así fueron más de USD 5 millones destinados para la cooperación Sur-Sur y más de 200 proyectos y acciones ejecutados con 40 países. Incluso lo destinado para proyectos con Centroamérica y el Caribe aumentó significativamente a partir del 2012, según el propio presidente Santos. En cuanto a la cooperación tradicional, el desafío cuatro de ENCI 2012-2014 planteaba como meta alcanzar un monto de 2.200 millones de dólares (APC-C 2012).

Este panorama favorable para la cooperación Sur-Sur tuvo su mejor momento entre 2010 y 2014. A finales del 2015 el presupuesto y los compromisos comenzaron a descender levemente por la caída de los precios internacionales del petróleo (Bergamaschi, García y Santacruz 2016). Sin embargo, la cooperación Sur-Sur triangular fue ganando fama por la confianza que demostraban los donantes al ver a Colombia como socio de desarrollo para sus pares, especialmente en Latinoamérica (Ayllón 2013; Ojeda 2019; Malacalza 2016). El Focai

era la principal herramienta que sostenía las acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur. Al respaldar su creación en un marco jurídico, el Gobierno convirtió este fondo en una fortaleza para la oferta de cooperación Sur-Sur.

### **6.3. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Ecuador, período 2008-2015**

Hasta inicio del siglo XXI la institucionalidad en Ecuador fue débil, incluso la relacionada con la política exterior (Bonilla 2002). Aún, se notaba más la ausencia al hablar de cooperación internacional. La efímera institucionalidad de la cooperación internacional estaba desconectada y no respondía a una visión de futuro porque la cooperación no se encontraba alineada con los objetivos y políticas nacionales. Senplades señala que la debilidad técnica del sistema de cooperación ecuatoriana y de la institucionalidad pública causaba costos de gestión elevados. La ayuda recibida estaba condicionada a compra de bienes y servicios de los países donantes y no estaba obligada a una rendición de cuentas con el Estado ecuatoriano, entre otros problemas encontrados (Senplades 2010b). A ello, se suma que Ecuador dejó de recibir importantes montos de AOD por lo que el “Gobierno intentó redirigir la cooperación” localizando los recursos, “mirar qué es lo que llega y a donde va” (Entrevista EEA15, enero 2020).

Con el Gobierno de Rafael Correa se buscó “apartar la mirada orientada a la cooperación tradicional y que esta asumiese un nuevo enfoque” (Entrevista EETE06, agosto 2019). Una cooperación que le permita verse de igual a igual con el intercambio y dejar de ser visto solo como receptor de lo que los demás ofrecían, muchas veces sin ajustarse a las necesidades (Entrevistas EETE07, agosto 2019; EETE08, agosto 2019). “La decisión política fuerte dio origen a los diferentes estatus institucionales de cooperación internacional” acorde a su política de Gobierno del buen vivir (Entrevista EER18, febrero 2022). Creó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (de ahora en adelante Ageci), adscrita a Senplades, y puso en marcha un plan que daba giro a la gestión de la cooperación internacional. La cooperación estaba llamada a servir de estandarte de una política exterior ágil para atender la integración latinoamericana, enaltecer la soberanía de Ecuador y contribuir al desarrollo nacional y de otros países del Sur Global (Patiño 2013). También sirvió para avanzar en los objetivos del PNBV, hacer realidad una cooperación más equitativa y alcanzar el conocimiento soberano para apoyar la matriz productiva, según los documentos oficiales. En tanto, desde Senplades se concebía como desafíos: formular una agenda de cooperación,

generar una política pública coherente a los objetivos y del plan de desarrollo, construir capacidades institucionales desde la perspectiva del desarrollo y, promover la participación ciudadana (Senplades 2010b).

La puesta en escena de un innovador marco constitucional para Ecuador exigía de varios mecanismos para hacerlo realidad. Este marco jurídico sería el puntapié inicial para que conjuntamente con los planes de desarrollo y el nuevo enfoque de la política exterior pensara en edificar una institucionalidad de cooperación internacional en sintonía con los intereses domésticos e internacionales. Correa creía en la “cooperación Sur-Sur como una herramienta política para transformar” (Entrevista EER18, febrero 2022). La estratégica cooperación Sur-Sur hizo su ingreso para aportar a estos cambios y manifestarse en sus dos roles: receptor y socio-oferente. Aunque ya había manifestaciones en Ecuador de una cooperación horizontal técnica, esta vez la dimensión era diferente y, sobre todo, decidida. Necesitaba una “cooperación innovadora y de mayor impacto” (Entrevista EETE13, enero 2020). Con esa visión se necesitaba de una arquitectura sólida para el manejo de la cooperación internacional.

Con el programa del buen vivir, la institucionalidad y las políticas públicas fueron los aspectos de mayor soporte en la cooperación Sur-Sur. Ello suponía que con una institucionalidad técnica se dedicaría mayores esfuerzos económicos, técnicos, instrumentales, normativos y humanos a la cooperación internacional, en especial Sur-Sur.

Organizar y coordinar para poner un orden a la cooperación internacional no reembolsable fueron las primeras tareas. Hasta ese entonces, Ecuador solo receptaba cooperación internacional y lo hacía acorde a las propuestas de los países donantes. Por tanto, hubo que realizar grandes cambios institucionales, administrativos y normativos para impulsar el nuevo rol de Ecuador como oferente. Un instrumento jurídico que generó diferentes reacciones fue el decreto 16 de 2013 que publicó el reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. Seteci tuvo competencia en esa normativa por lo que hubo reacción en lo interno desde los receptores de cooperación internacional y desde lo externo por las instituciones, organismos y ONG donantes.

Dicho lo anterior, el entorno administrativo, jurídico e institucional se volvió favorable para la cooperación Sur-Sur. Hubo las herramientas para atender los temas externos y domésticos y para ello la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur era fundamental construirla. “La institucionalidad le daba una entidad a Ecuador”. Se esperaba que la cooperación comenzara a especializarse “una dirección que se encargara de la cooperación Sur-Sur, otra [...],

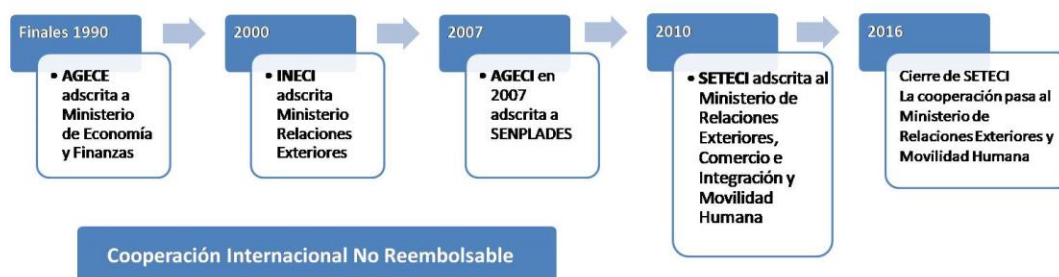
especializarse por escritorio” (Entrevista EETE06, agosto 2019). Fue un proceso que a la par construía las bases para edificar la cooperación Sur-Sur y también delineaba la política y su agenda de cooperación Sur-Sur para convertirse en socio-oferente y tender puentes políticos, económicos, científicos-tecnológicos y sociales en la región, conforme se analiza a continuación. El mayor esfuerzo en la cooperación Sur-Sur fue el reto de construir una institucionalidad, conforme la Constitución y los planes de desarrollo, para asumir el rol de oferente y receptor, lo que marcó un hito histórico en Ecuador en el periodo 2008-2015 (Entrevistas EETE06, EETE07, EETE08, EETE09, EETE11, EETE12, EETE13).

### **6.3.1. Edificación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur de Ecuador**

Anterior al período de estudio, la cooperación internacional regularmente se negociaba directamente entre Estados, Gobiernos locales, instituciones públicas o privadas, universidades y ONG. Por tanto, el Estado no conocía cuánto, cómo, ni dónde existían programas o proyectos de cooperación internacional. Peor aún, no se conocían los resultados de dichos programas y proyectos y sus impactos. Ninguna de las partes estaba en la obligación de reportar al Estado. Tampoco, las instancias públicas tenían una clara especificación de las necesidades y hacia dónde direccionar la cooperación internacional. Por otra parte, las contrapartes externas ponían sus recursos en proyectos según sus propios intereses y no precisamente donde el Estado ecuatoriano requería apoyo (Entrevista EETE14, junio 2020). Por consiguiente, la gestión estatal de la cooperación internacional era limitada sin la orientación de una política pública.

Con el gráfico 6.1 se expresan los recorridos institucionales que tuvo la cooperación internacional en Ecuador desde los años noventa hasta el año 2016. Las más claras manifestaciones se evidencian desde este siglo XXI, durante el cual se intentó dar importancia a su gestión.

## Gráfico 6.1. Institucionalidad de la cooperación no reembolsable en Ecuador



Elaboración con información de la investigación.

A finales del siglo pasado, la primera Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa (Agece) surgió adscrita al ministerio de Finanzas. Luego la estructura se convirtió en Ineci y pasó a depender del ministerio de Relaciones Exteriores. Sin una estrategia de cooperación internacional, el rol de estas instituciones era de captar y alinear la cooperación internacional que era decidida en otro nivel. Estas instituciones no contaban con un presupuesto propio. Su estructura era mínima, por lo que una unidad responsable de cooperación horizontal o bilateral técnica-científica no era necesaria hasta ese momento. La cooperación horizontal se manejaba “desde el escritorio geográfico de Latinoamérica” (Viola y Páez 2019, 107).

A pesar de que Ecuador tenía intereses en temas concretos en lo económico, productivo y problemas sociales (en materia de salud, educación, erradicación pobreza, entre los principales), muy pocos fueron atendidos por el Gobierno mediante políticas públicas de cooperación internacional. Generalmente, el país debía ajustarse a los lineamientos de los donantes. Esta suerte de receptor pasivo le llevó a despreocuparse por hacer un seguimiento, mantener contrapartidas, evaluaciones de resultados y beneficios, entre otros. En tanto, la cooperación técnica y bilateral era menos visible e importante. Muchas veces las partes firmaban los convenios y empezaban los proyectos, pero dejaban su ejecución sin concluir (Viola y Páez 2019; Srouji 2011). Hasta el 2007 la cooperación fue de una sola vía y se recibía de acuerdo a los intereses del proponente.

El presidente Correa con el nuevo enfoque de su administración asumió la cooperación internacional desde su potencial, no solo financiero, sino para intercambiar conocimientos, capacidades y nutrirse de experiencias de otros países para apoyar problemas concretos del

país. Pensó que podía aprovechar esa gran fortaleza de la cooperación técnica-científica. No quería continuar con la vieja práctica de aceptar cooperación internacional bajo el membrete de “reducción de pobreza y crecimiento económico” (Srouji 2011, 8). Ello estaba en contra de la soberanía política, social y económica que se buscaba. Entonces, se pensó en una cooperación coordinada en línea con los objetivos del desarrollo para generar capacidades del Estado y de su población.

Frente a ello, se creó Ageci y su accionar fue atado fuertemente a la planificación de ese entonces. La institución se envistió de autonomía administrativa y financiera. Fue la primera vez que la cooperación internacional se articulaba directamente con la planificación y necesidades del Estado ecuatoriano. También se creó el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (de ahora en adelante Codci)<sup>49</sup> en el marco del Sistema Ecuatoriano de Cooperación de Ecuador y bajo la Dirección de Políticas y Negociación operaba la cooperación horizontal, que más adelante obtendría vida con propósitos internacionales (Presidencia de la República de Ecuador 2010).

El nuevo enfoque de desarrollo del país y la redacción de la Constitución conllevaron a mirar otras formas de relacionarse internacionalmente. Expresamente la carta magna inducía al restablecimiento e integración de la región como pasos previos para buscar, en conjunto, nuevas relaciones con otras regiones. Es entonces que la cooperación internacional pasó a tener una función transversal y se constituyó en una herramienta de política exterior, por lo que se debió innovar la estructura que mantenía. La ex directora de cooperación Sur-Sur en Seteci explica que lo primero fue buscar articularse, como política de cooperación internacional no reembolsable y cooperación Sur-Sur, en la propia agenda de política exterior. “Se trataba de cambiar el paradigma de la cooperación tradicional e insertarnos en el mundo como oferentes” (Entrevista EETE11, noviembre 2019).

Desde la Ageci, la primera acción fue sincerar lo que había de cooperación internacional en el país para conocer la realidad: en qué áreas, países, montos, resultados, entre otros. En entrevista, el delegado por la Presidencia de la República al Codci, en ese entonces, manifestó que hasta ese momento la cooperación estaba dispersa, fragmentada y sin una orientación en firme que visibilizara los programas de cooperación de Ecuador. En 2007 ciertos recursos duplicaban esfuerzos en las mismas provincias (Entrevista EETE14, junio 2020). Lo propio

---

<sup>49</sup> Creado con decreto 629, Registro Oficial N° 246, 29 de julio de 2010.



expresó Gabriela Rosero, ex secretaria de Seteci, señalando, por ejemplo, que algunas provincias tenían más de 20 cooperantes para un mismo plan, en detrimento de otras que casi no recibían apoyo (Seteci 2012). Con la reciente visión se esperaba una mayor coordinación de la cooperación desde el Gobierno con los donantes (hablando de cooperación entre Estados). A su vez se buscó alinear los programas y proyectos con la planeación nacional.

Entonces, se necesitaba reformular las estrategias de la cooperación internacional y en otros casos redireccionar los beneficios más equilibradamente, articulándolas en pro del desarrollo. Para ello se listaron las necesidades en cooperación con miras a convertirse en un complemento a las acciones y programas de desarrollo del país. Esto se hizo con la finalidad de contar, de ahora en adelante, con un mapeo que incluyera información real, organizada y áreas que requerían apoyo de cooperación. Es decir, se intentó dejar atrás las viejas prácticas de demandar cooperación en temas propuestos por los cooperantes, como un ideal (Ayllón 2013, 2014); (Entrevistas EETE07, agosto 2019; EETE09, octubre 2019; EETE11, noviembre 2019; EETE12, diciembre 2019).

Una de las tesis que mantenía el discurso proveniente de la Constitución y los planes de desarrollo de buen vivir era que la cooperación, como herramienta de política exterior, permitiría conjugar la soberanía (diálogo soberano) y visibilizar al país. Clarificadas las nuevas funciones y realidades de la cooperación internacional se hizo necesario redefinir la institucionalidad de la cooperación internacional no reembolsable y bilateral (criterio de organización de Seteci). Sobre todo, el motivo fue atender los compromisos con el Sur y activar las relaciones con la región conforme a la política exterior, según (Entrevistas EETE07, agosto 2019; EETE12, diciembre 2019). Para lograr este cometido fue creada la Seteci mediante decreto ejecutivo 429 de 15 julio 2010, en reemplazo de la anterior instancia. Fue adscrita al ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. De ahora en adelante, Seteci como “brazo ejecutor técnico” coordinaría la cooperación internacional técnica (Entrevista EETE13, enero 2020). En la creación de Seteci se emularon las experiencias de las agencias de Brasil, Chile y Colombia y se vuelven referentes de cómo ser oferente de cooperación Sur-Sur (Entrevista EETE07, agosto 2019).

Saskya Lugo, ex coordinadora técnica de Seteci, quien fuera la cabeza del grupo técnico, que ideó en la práctica la oferta de la cooperación Sur-Sur, indica que además de los “cambios estructurales y políticos internos en Ecuador” hay que tomar en cuenta el “entorno que vivía la región” entre el 2008-2015. Los acontecimientos regionales políticos, económicos y, sobre todo, coyunturales exhortaron a que Ecuador dinamice la cooperación en el seno de la

integración y en sus relaciones bilaterales. La idea “soberanista”, atender los ODM y encontrarse como PRMA eran razones suficientes para “apoyar desde el Sur una cooperación propia para los países en desarrollo”. Fue así como surgió la necesidad inminente de habilitar en Seteci una unidad dedicada a la cooperación Sur-Sur desde el 2013 e insertarse en la agenda de cooperación internacional no reembolsable. Un referente que convenció a Lugo fue la experiencia de Brasil, Argentina y Paraguay que “comparten el proyecto de energía y turismo de Iguazú, en el que los tres países aportan”. Es un “ejemplo de que la cooperación Sur-Sur sí funciona para atender necesidades”, porque al compartir fronteras han logrado cooperar para fortalecer actividades inherentes al desarrollo (Entrevista EETE12, diciembre 2019).

Entonces, se cristalizó la idea de contar con una información de base para presentar la oferta de cooperación internacional. La finalidad fue proponer que la cooperación estuviera en estrecha comunión con la planificación y las necesidades del país y así evitar las injerencias que supeditaran la cooperación internacional a intereses ajenos a los planes de desarrollo. En tanto, los recursos que ingresaban por cooperación se destinarían para cumplir organizadamente con las estrategias de desarrollo estatal. Dada esta coyuntura, la cooperación Sur-Sur apareció en el lenguaje ecuatoriano, sobre todo, cuando de integración latinoamericana se trataba (Entrevistas EETE07, agosto 2019; EETE09, octubre 2019; EETE11, noviembre 2019; EETE12, diciembre 2019). En concreto, la propuesta fue una gestión soberana de esos recursos que se recibían para el buen vivir (Ayllón 2013b). Esto exigía que se replanteara, una vez más, la cooperación no reembolsable. Urgía una cooperación internacional que “institucionalice y responda a una visión soberana, estratégica y solidaria” para beneficiarse de sus “impactos en la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo” declaraba en ese tiempo el ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño (Sela 2012, s/n).

El punto de vista del ministerio de Relaciones Exteriores sobre la institucionalidad de la cooperación internacional fue que “se institucionalizara, y, [...] asumiera una visión soberana, estratégica y solidaria, a fin de aprovechar el potencial y la riqueza de las relaciones entre cooperantes, sin olvidar el carácter técnico”. El principal rol que se le asignaba a la nueva institucionalidad era el de coordinar y ejecutar. En palabras del ex ministro de esta cartera de Estado, Ricardo Patiño, debe mirarse a la cooperación internacional como “un factor estratégico de desarrollo, y que si se respeta el principio de soberanía, la cooperación aporta a los esfuerzos que se realizan desde la política pública nacional y territorial” al referirse a la

consolidación de la cooperación como una herramienta de política exterior fundamental en el desarrollo ecuatoriano (Patiño 2013, 2).

De esta manera se instrumentalizó a la cooperación internacional como una herramienta de política exterior. Ello dio impulso a los procesos de integración y negociaciones comerciales en mejores condiciones (Seteci 2012). También permitió mostrar la soberanía del Estado mediante una nueva imagen de socio oferente de cooperación internacional. Aquí la cooperación Sur-Sur apareció como “anillo al dedo”. Sus principios iban acorde a lo que Ecuador declaraba. La solidaridad, horizontalidad y respeto a la soberanía venían bien a estos propósitos. Pero también tuvo un efecto político de “favor y construir juntos” (Entrevista EETE10, octubre 2019).

Para sendos propósitos, Ecuador decidió adherirse a la Declaración de París (2005) recién en el 2009. Los postulados: responsabilidad, alineación, apropiación, armonización y gestión basada en resultados fueron acogidos como principios rectores de la gestión de cooperación Sur-Sur en Ecuador. Ésta fue la “base para la construcción de la institucionalidad y una política de cooperación internacional” (Entrevista EETE07, agosto 2019). También se tomaron en cuenta los principios del Programa de Acción de Accra por la incorporación de la sociedad civil y Gobiernos locales en la agenda, así como la Declaración de Bussan por la eficacia de la cooperación en la lucha contra la corrupción y financiamiento para el cambio climático (Seteci 2010 b; 2012).

Según entrevista, la Seteci adquirió mayores retos. Fue encargada de registrar, hacer seguimiento y evaluar la cooperación y recursos que ingresaran y salieran del país. Al mismo tiempo se desconcentraría la gestión de la cooperación, pero ello no impedía que en esta unidad se centralizara el seguimiento y evaluación, acorde al ente de planificación. Además, sería responsable de implementar el sistema de información de la cooperación para los diferentes actores en el marco de la democratización y transparencia de la información. Este sistema de información permitió contar con un registro de las acciones de la cooperación internacional. La recogida de información inicial sirvió de base para demostrar cifras y un orden en el manejo de la cooperación técnica en doble vía. Los reportes hacia la Segib fueron más consistentes y hubo datos que sirvieron para la toma de decisiones. A nivel externo el rol político-técnico que debía cumplir fue de potenciar al país como oferente de cooperación compartiendo experiencias en gestión y políticas públicas, así como buscar espacios para visibilizar al país y atender la integración (Entrevista EETE06, agosto 2019).

Seguidamente, la información levantada en el sistema de cooperación que se usaba para monitorear y registrar la información, también sirvió para controlar los recursos que ingresaban por este rubro, canalizándolos en una cuenta única del Banco Central del Ecuador con el fin de reducir la dispersión de los recursos (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Rosero 2012). Así, la Seteci apoyó la gestión y la canalización soberana de los recursos que provenían de la cooperación internacional como complemento a los recursos propios para fortalecer capacidades, conocimientos y experiencias (Rosero 2012).

La cooperación Sur-Sur, que hasta principios de este siglo pasaba por ser desconocida en los registros ecuatorianos, tomó fuerza y fue propuesta como una de las políticas de cooperación internacional en el afán de su fortalecimiento. Justo esta herramienta ofrecía un puente para conseguir espacios de diálogo, imagen, posicionamiento, conocimiento, intercambio y desarrollo de capacidades principalmente. Su trascendencia tiene diferentes lecturas. Unos que reconocen la importancia porque “Ecuador fue reconocido en materia de cooperación Sur-Sur” (Entrevista EETE08, agosto 2019). Era el nexo fecundo para granjearse soberanamente un reconocimiento. El Gobierno se fue apropiando de una cooperación Sur-Sur y la propuso discursivamente en lo más alto con una institucionalidad. Fue considerada como una inversión que generaba “valor agregado” por el fortalecimiento del buen vivir y un “eje transversal en la planificación” para alcanzar los objetivos nacionales (Entrevista EETE09, octubre 2019). Para otros, en cambio “La voluntad política de las autoridades para participar en el Sur era contundente, no así una política en firme de hacer cooperación Sur-Sur”, cuando más se visibilizó fue por el compromiso de asumir la presidencia de Celac (Entrevista EETE12, diciembre 2019). Sin embargo, una vez que se comenzó a gestionar sí hubo interés en diseñar una política de cooperación Sur.Sur porque se comprendió su potencial en el desarrollo, aunque no se logró implementarla (Entrevistas EETE06, agosto 2019; EETE12, diciembre 2019).

En este proceso, la ex-secretaria técnica, Gabriela Rosero, señaló que lo logrado entre 2007-2010 fue la base y dejó varias lecciones para seguir en el propósito de mapear la cooperación y redistribuirla adecuadamente. Como una de las lecciones aprendidas se reconoció la potencialidad que brindaba la cooperación Sur-Sur para complementar los planes del desarrollo y para transferir experticias. Externamente era la base para seguir uniendo esfuerzos en la región. Gracias a la oferta de cooperación Sur-Sur, Ecuador tuvo la oportunidad para demostrar sus experiencias en temas sociales y gestión pública (Seteci 2012). Es decir, estructuralmente esta forma de colaboración marcó el carácter de técnica

mostrando su poder en el desarrollo. En el rol de impulsora del desarrollo “la cooperación Sur-Sur se benefició de estos múltiples cambios, ampliando su estructura, su capacidad de gestión y la especialización de un personal enfocado en las relaciones estratégicas entre socios del Sur” (Viola y Páez 2019, 114).

Para Rosero la política de cooperación se direccionó con los lineamientos del PNBV y las prioridades en ciencia y tecnología, talento humano y reconversión productiva. En este período también se avanzó en la construcción de una agenda nacional de cooperación con la participación de nuevos actores de la sociedad (Seteci 2013) y se puso en marcha el primer catálogo de oferta de la cooperación internacional (2010) como instrumentos propios de la cooperación ecuatoriana. Esta iniciativa no era nueva en el ambiente de la cooperación de la subregión, pero sí en Ecuador. Este catálogo sería la muestra más fehaciente que Ecuador se iniciaba como oferente. Sin embargo, el impacto de la oferta de cooperación Sur-Sur ecuatoriana en la región también fue limitada (Entrevista EETC05, diciembre 2021).

En definitiva, para Ecuador, la cooperación Sur-Sur se convirtió en el eje de la integración, como un mecanismo de alcanzar mayor protagonismo internacional y sus objetivos nacionales. En este sentido, Ecuador dio gran importancia a la cooperación dotándole de un mejoramiento institucional que en ese momento era considerado clave para el futuro del desarrollo según documentos oficiales. El principal logro en institucionalidad fue haber tenido “una secretaría técnica independiente, con recursos para impulsar productos y servicios y, apropiarse de un discurso en oferta de cooperación Sur-Sur” (Entrevista EETE08, agosto 2019). Para Rosero ubicarse en la reciente realidad significaba que “nuestro norte es el sur con una identidad propia” al referirse del trabajo que se realizaba con la cooperación Sur-Sur. Añadió que la cooperación era “ayudar al vecino” para establecer una sociedad, representaba una forma de vida y el camino para alcanzar logros conjuntos (Rosero 2014, 1). Por tanto, la cooperación desde el Sur fue una reivindicación política. Se pensaba que estaba al servicio de unas relaciones entre iguales que geopolíticamente compartían no solo intereses, sino historia, cultura y realidades de pobreza.

Sin embargo, la decisión política de impulso a la cooperación Sur-Sur no fue sostenible durante el período de estudio. Ninguna de las acciones descritas fueron lo suficientemente determinantes para que continuara con igual ritmo de importancia en los años venideros, sin importar los sucesivos Gobiernos. La estructura jurídica débil y las muestras escuálidas de su implicación en el desarrollo nacional fueron una constante en la institucionalidad, lo cual

muestra que se vinculó lo técnico a la coyuntura política e ideológica (Entrevista EETE06, agosto 2019).

Al final Seteci, con una estructura muy cercenada, volvió al ministerio de Relaciones Exteriores. Mediante el decreto 1202 de 13 de octubre 2016 se suprimió Seteci y se reorganizó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (de ahora en adelante SECI), cuya rectoría pasó al ministerio de Relaciones Exteriores. Los motivos fueron político y técnico. Como se ha indicado los recursos fueron mermando en 2015 por la caída internacional de los precios en exportaciones, lo que conllevó a restricciones presupuestarias internamente. Además, coincidió con una readecuación de la estructura del Estado, en la que las instituciones tenían que estar alineadas por sectores. La concepción de la cooperación Sur-Sur volvió al enfoque de escritorio geográfico dejando atrás un modelo de gestión en el que se la concibió como un proceso agregador de valor (Viola y Páez 2019). Así, el manejo de la cooperación Sur-Sur en Seteci pasó de una dirección de cooperación horizontal a una dirección de inserción estratégica de cooperación Sur-Sur para finalmente volver a Cancillería (Entrevista EETE06, agosto 2019).

Adicionalmente, la salida de la secretaria técnica de Seteci, quien era el nexo político-técnico entre las autoridades y Seteci durante la existencia de esta entidad, fue lo que determinó el final de esta fase del auge de la cooperación Sur-Sur en Ecuador (Entrevistas EETE07, agosto 2019; EETE11, noviembre 2019). La secretaria técnica fue la única funcionaria que impulsó políticamente la institucionalización de la cooperación internacional. El nivel de compromiso con la cooperación Sur-Sur fue contundente en la toma de decisión institucional del presidente Correa. Sirvió para “consolidar rápidamente a Seteci” (Entrevista EER18, febrero 2022).

Pero esto no solo fue lo que llevó a deteriorar un trabajo de significancia para la cooperación internacional del país, sino la desorganización y poca importancia que se dio entre la Seteci y el ministerio al entregar y recibir la continuidad de la gestión técnica de cooperación Sur-Sur. No hubo una transferencia de conocimientos ni un repositorio institucional para continuar una gestión del conocimiento acorde a lo señalado en los planes de desarrollo nacional. Lo que hubo fue una entrega-recepción de información, que no era toda la que debió transferirse. Muchos procesos se quedaron en el camino y se perdió la información, conforme lo que se observó al entrevistar a personeros en el ministerio de Relaciones Exteriores (2018), quienes llevaron el tema de cooperación Sur-Sur posteriormente. De igual manera, la experticia del personal técnico formado en ese período, alrededor de 50 se perdió porque no continuó sus

labores. Esto ahondó más el retroceso, pues estos funcionarios se llevaron el conocimiento y la formación recibida. Fue una regresión para el país en materia de cooperación horizontal y científica-técnica. Seteci formó un “equipo técnico profesional reconocido en la región”. Una división se dedicaba a la “prospectiva de la cooperación” creando escenarios. El reconocimiento de la institucionalización conseguida le permitió que fuera “consultado en la toma de decisiones regionales sobre cooperación Sur-Sur. Nadie se hubiera animado a saltarse a Ecuador en una decisión” (Entrevista EER18, febrero 2022).

El periodo del Gobierno de Correa pudo ser histórico para la política exterior y la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, dejó una sensación de “mucho ruido, pocas nueces”, puesto que se perdió la institucionalidad de cooperación Sur-Sur y los recursos que edificaron la institucionalidad. Se pudo ganar creando un vínculo como aporte al desarrollo.

### **6.3.2. Política de oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador**

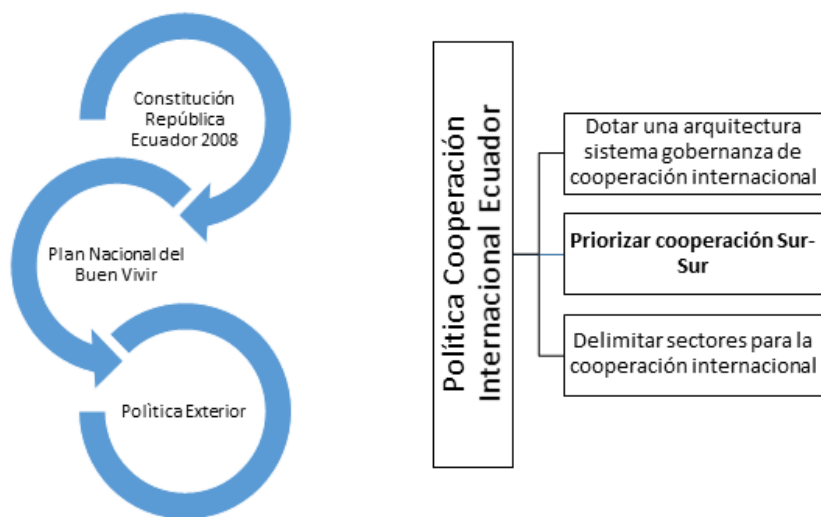
Partiendo de la necesidad de responder a los desafíos de la interdependencia compleja pregonada por el neoliberalismo institucional y aduciendo que la coordinación de políticas es un ajuste de acuerdo mutuo, a continuación se pretende explicar el camino seguido por Ecuador en materia de política de la cooperación internacional. En coherencia con lo revisado, la política de cooperación internacional se nutre de un proceso político, técnico y de diálogo para facilitar su aplicación (Malacalza 2019). Para Ecuador la política de cooperación significó una “oportunidad para multiplicar los nexos Sur-Sur y cimentar la diversificación de sus relaciones exteriores” (Senplades 2013, 345). Cuando se piensa en política pública, hay una necesidad desde el Estado por “establecer lineamientos y objetivos claros sobre un tema para orientar y permitir la articulación de acciones entre el Estado y la sociedad” (Entrevista EEA16, octubre 2020).

La incorporación de la oferta de cooperación Sur-Sur forjó el diseño de una política de cooperación internacional en el marco de una Constitución del buen vivir y los planes de desarrollo. Ecuador deseaba asumir un nuevo rol como cooperante internacional. Ante el pretencioso propósito, se debía contar con una política que atienda el proceso de la cooperación internacional no reembolsable en doble vía. Así, la cooperación internacional recibida y ofrecida tendría que actuar bajo nuevos preceptos del buen vivir para fortalecer el desarrollo nacional y actuar activamente en las relaciones internacionales.

Varios fueron los condicionantes que intervinieron en la creación de la política. Ayllón los aglutina en dos dimensiones. La primera toma en cuenta cuatro ejes: i) articulación con los principios de las relaciones internacionales según la Constitución; ii) monitoreo, control y seguimiento de la cooperación en Ecuador; iii) descentralización de la cooperación y, iv) alineamiento con los acuerdos internacionales sobre eficacia y calidad de la cooperación. La segunda dimensión se refiere a la cooperación Sur-Sur surgida por las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales en Latinoamérica. Ecuador era un defensor de este tipo de cooperación en el marco de los procesos de integración y de la nueva corriente postneoliberal (Ayllón 2014d).

La incorporación de la cooperación Sur-Sur en la política de cooperación internacional fue lo novedoso conforme se muestra en el gráfico 6.2. Por primera vez en el país se anunciaba este tipo de cooperación dentro de los lineamientos. La horizontalidad sugería entender la cooperación como una “sociedad” impulsada desde el Sur. Se quería compartir “las mismas historias que une a los países en desarrollo, apropiarse del conocimiento y la experiencia” (Entrevista EETE11, noviembre 2019).

**Gráfico 6.2. Lineamientos para la política de cooperación de Ecuador**



*Fuente:* Elaborado con base en el sitio web de Seteci.

Ecuador trataba de encadenar toda la estructura política y técnica institucional para dar forma a un nuevo Estado que basaba su desarrollo en el buen vivir. Es así que se intentó proveer las herramientas necesarias para su gestión, implementación y evaluación. La oferta de cooperación Sur-Sur no fue la excepción, ante todo tomando en cuenta que esta serviría a los



propósitos nacionales de una simbólica emancipación. Con la institucionalidad y los lineamientos de política pública, Ecuador ya era escuchado en las negociaciones con países del Norte o Sur y con organismos internacionales como Naciones Unidas y Unión Europea “fue ganando imagen de cooperante” en la que “la institucionalidad impulsó esa nueva realidad” y en el discurso de soberanía (Entrevista EETE07, agosto 2019).

Con participaciones de los sectores públicos y privados, la Seteci diseñó e implementó lineamientos de política pública de cooperación internacional no reembolsable en el marco del SECI. Trabajó en cuatro ejes: a) negociación de la cooperación internacional no reembolsable; b) articulación estratégica en el territorio; c) democratización de la información; y d) evaluación y seguimiento (Seteci 2013). Para la ex coordinadora técnica Seteci, por primera vez se planteó una política de cooperación internacional y se delineó una política de cooperación Sur-Sur (Entrevista EETE12, diciembre 2019). Para Carolina Acosta, servidora de ex Seteci, “no existió una política de cooperación Sur-Sur consolidada, solo ideales a los que se aspiraba”. Esas aspiraciones de cooperar de igual a igual le llevaron a “sumarse a los esfuerzos que ya venían haciendo otros países en la región y el mundo”. En cambio, sí hubo “grandes intentos de posicionar y ubicar a la cooperación Sur-Sur en la nueva agenda de cooperación internacional del país”. Aún, la cooperación Sur-Sur estaba en “estado embrionario”, todavía se necesitaba instalar capacidades en Seteci (Entrevista EETE06, agosto 2019). También, expertos externos a Seteci piensan que la cooperación Sur-Sur no tuvo el impacto suficiente en el desarrollo del país como tampoco para la política exterior (Entrevistas EETE14, junio 2020; EEA17, julio 2021).

En el SECI participó una serie de instituciones representando los actores y sectores de interés en la cooperación y el desarrollo nacional. Lo conformaron entidades de planificación, política exterior, Gobiernos locales, nivel ejecutivo y la propia institución de cooperación. La apuesta del Sistema fue garantizar eficiencia y transparencia en la administración de los fondos (Senplades 2010b). Aquí se emitían las directrices para la política pública de cooperación, conforme se manifiesta en la tabla 6.2. Esta estructura conllevó a que las acciones de cooperación que fueron las más visibles hasta el 2009 pasaran a proyectos más sólidos y sostenibles, lo que representó mayor compromiso. Se pensó en una nueva forma de llevar la cooperación en la que el Estado asumiría la contraparte y monitorearía la ejecución (Srouji 2011). Igualmente, en este período fue en aumento la participación de Ecuador como oferente tomando en cuenta que se inauguraba formalmente en este rol. La oferta fue más

visible por la necesidad del país en posicionarse y por la participación en los bloques de integración.

**Tabla 6.2. Directrices de Política de cooperación internacional no reembolsable de Ecuador**

1. Construir una nueva arquitectura del sistema de gobernanza de la cooperación internacional, con reconocimiento del aporte del Sur
2. Priorizar la cooperación Sur-Sur enfatizando la integración latinoamericana y caribeña
3. Delimitar sectores de intervención de la cooperación internacional
4. Apoyar la matriz productiva y energética del país
5. Fortalecer la cooperación al comercio consolidando capacidades nacionales
6. Implementar la Gobernanza territorial de la cooperación
7 Promover una cooperación libre de condicionalidades

*Fuente:* Elaborado con base en Suplemento Institucional 2013, Seteci.

Para Seteci la cooperación Sur-Sur tenía un enfoque claro de "reivindicación política ante inequidades estructurales del orden internacional" (Seteci 2011, 65). Para Senplades posicionar a la cooperación Sur-Sur era central en la política de cooperación internacional.<sup>50</sup> Hay que precisar que esta cooperación, en un principio, no se pensó ciertamente para atender al desarrollo nacional como único propósito, sino, en primera instancia, para transmitir experiencias y conocimientos entre Estados, y así dar la oportunidad a los más pequeños de salir a la palestra cooperante y demostrar sus capacidades (Entrevistas EETE07, agosto 2019). Es decir, se buscó actuar no solo siendo receptor sino también traspasando sus experticias como una práctica más vinculante entre actores. De esta forma se mantendría una confraternidad cooperante a pesar de la heterogeneidad de países en el continente. Se buscaba ser más inclusivos. Se apoyaría en la solución de temas puntuales en esos países y, en especial, se daría la oportunidad de ir ganando reconocimiento entre sus vecinos y en la región.

A pesar de que Ecuador propuso cambios para recibir cooperación de los donantes tradicionales y la reducción de la ayuda oficial, en el ministerio de Relaciones Exteriores se

---

<sup>50</sup> Senplades, 2012. "Ecuador posiciona lineamientos de cooperación Sur-Sur frente a retos de desarrollo regional", 31 agosto. Disponible: <https://www.planificacion.gob.ec/ecuador-posiciona-lineamientos-de-cooperacion-sur-sur-frente-a-retos-del-desarrollo-regional/>

mantenía distanciamiento y una diferenciación del nuevo rol de cooperación. El manejo político a cargo de esta rama del ejecutivo mantuvo la decisión de caminar en ambos sentidos, sin dar el total respaldo a una cooperación Sur-Sur que pudo ofrecer mucho potencial para el desarrollo en ese momento. La dualidad sugería tener presente que “Ecuador fundamenta su política de cooperación en la responsabilidad mutua de los actores del Norte y del Sur frente al reto del desarrollo” (Srouji 2011, 1). En este sentido, la definición y alcance del ministerio de Relaciones Exteriores fue:

Entender a la cooperación Sur-Sur no como una forma de reemplazar a la cooperación tradicional, sino como una forma horizontal y soberana de cooperación, que más allá de fortalecer capacidades y encontrar soluciones comunes a problemas similares de desarrollo, permite el fortalecimiento de la integración regional y construir plataformas de consenso para posicionar los intereses de los países del Sur en la arena internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador s.f., 6).

En atención a que la política de cooperación internacional estaba alineada al Plan Nacional del buen vivir es preciso recordar que la hoja de ruta estuvo enfocada en complementar acciones encaminadas a elevar la calidad de vida y disminuir la pobreza con la distribución más equitativa de los recursos. También fue orientada a proveer a sus ciudadanos las herramientas del conocimiento para generar sus propias capacidades, lo que conllevaría hacia la transformación de la matriz productiva. En este sentido, la política con enfoque de derechos enfatizaría la generación y gestión de capacidades nacionales para producir conocimiento y talento humano (Senplades 2009, 360). Esta retórica se encuentra plasmada en los documentos rectores de la cooperación internacional y fue la base para la institucionalidad (Entrevista EEA16, octubre 2020).

De esa manera, la política de cooperación no reembolsable ecuatoriana, sostenida en el principio de complementariedad, estuvo orientada a dos propósitos particularmente (Entrevistas EETE06, agosto 2019; EETE07, agosto 2019; EETE09, octubre 2019; EETE11, noviembre 2019). El primero fue crear capacidades internas. Fue para impulsar el cambio en la matriz productiva y de servicios mediante el intercambio de experiencias institucionales y talento humano, asistencia técnica, transferencia de conocimientos en ciencia, tecnología e innovación y becas (Patiño 2013, 2). Se declararon como temas prioritarios a la academia, conocimiento, ciencia y tecnología, talento humano y lo productivo. En cambio, los sectores no prioritarios estuvieron abiertos a otros temas pero también direccionados con el buen vivir. El segundo fue expresar la soberanía de Ecuador mediante la apropiación de la cooperación

Sur-Sur en el marco de la integración regional. Así “el posicionamiento de la cooperación Sur-Sur es aspecto central de la nueva política de cooperación internacional [...] cuya incidencia tiende a la transformación de la arquitectura de cooperación regional” en declaraciones realizadas por Senplades durante un foro de Cepal.<sup>51</sup> Además, añade que se buscaba liderar la cooperación Sur-Sur mediante el diálogo y la solidaridad (Senplades 2012).

No obstante, en la creación de la política de cooperación internacional se conjugaron tres momentos desde el Estado conforme a la entrevista con el delegado por la Presidencia de la República al Codci, Fredy Rivera. La primera fue el “impulso de una estructura orgánica legal”. Esta necesidad era inminente porque hasta ese momento se dejaba a discreción de los ministerios y las instituciones para establecer relaciones de cooperación internacional. Por otro lado, la cooperación era de una vía: solo se recibía. Más aún, las negociaciones eran mínimas y se “tomaba la cooperación sin una necesidad real, ni equilibrada y que sirviera para abonar al desarrollo en forma organizada”. La segunda fue su “articulación al plan nacional para responder a las necesidades institucionales y sectoriales”. Por último, fue necesario realizar un “balance de la cooperación hasta ese momento” y decidir “lineamientos estratégicos para organizar toda la cooperación dispersa y sin una directriz desde el Estado”. Se buscaba armonizar la cooperación internacional no reembolsable al desarrollo local con un mensaje claro de hacia donde iría Ecuador (Entrevista EETE14, junio 2020).

Cabe señalar que en la política de cooperación no reembolsable se evidencia que las metas planteadas corresponden a las prioridades nacionales para diversificar la matriz productiva, en relación con la ciencia, tecnología y las capacidades del talento humano. En este sentido, se pretendió sumar a la cooperación internacional como un esfuerzo para aportar nuevo conocimiento (inversión del conocimiento interno) y desarrollar capacidades individuales e institucionales, técnicas y del talento humano. Con ese fortalecimiento en capacidades sería más fácil incursionar internacionalmente con la misma herramienta de la política exterior. Así la política de cooperación internacional desde una gestión soberana potenció una cooperación Sur-Sur proyectando el papel de oferente de conocimientos, experiencias, asesorías e intercambios (Ayllón y Dolcetti 2014, 89; Ayllón 2014, 29). Lo hizo mediante las Comisiones

---

<sup>51</sup> Cepal realizó el XXXIV período de sesiones, en El Salvador en 2012. La cooperación Sur-Sur fue un punto de la agenda.

Mixtas<sup>52</sup> para llegar como oferente a los países de la región (Seteci 2011); (Entrevista EETE11, noviembre 2019).

No se puede pasar por alto señalar que la política de cooperación internacional de Ecuador estuvo incluida en el catálogo de políticas públicas sectoriales de la Agenda de Seguridad en el período 2014-2017. Para Rivera, su propósito hacía notar dos objetivos. Por un lado, se sintió alinear la cooperación con las prioridades nacionales y, por otro, mostrar las potencialidades del país en la región y el mundo para proyectar una imagen soberana (Entrevista EETE14, junio 2020). Presentaba cuatro estrategias con sus respectivos lineamientos. La primera señalaba el propósito de complementariedad de la cooperación internacional. La segunda estrategia se refería específicamente a “fortalecer la cooperación Sur-Sur con los países pertenecientes a espacios regionales, especialmente de la Unasur, ALBA y Celac” (Seteci 2015a, 87-89). La tercera estrategia hablaba de la oferta de cooperación y de talento humano en América Latina, el Caribe y otros. La última se refería al fortalecimiento institucional de la cooperación y el vínculo con los Gobiernos subnacionales (Seteci 2015a). En consecuencia, las cuatro estrategias dan cuenta de la importancia que se asignaba a la oferta de cooperación Sur-Sur en el marco de la política de cooperación alineada a grandes políticas sectoriales. De acuerdo a entrevista, “la importancia de la oferta de cooperación Sur-Sur fue muy clara. El problema fue cómo sostener el discurso político en acciones concretas” (Entrevista EETE06, agosto 2019).

Como corolario de la gestión en cooperación hay significativas lecciones. Es reconocible que durante el Gobierno de Rafael Correa se dio un fuerte impulso a la cooperación internacional técnica y se trató de crear una política de cooperación. Pero más tarde, al finalizar el período de estudio en 2015, se observa que no se terminó de establecer una directriz clara de la política pública (Entrevistas EETE06, agosto 2019). Esta fecha coincidió con el inicio del debilitamiento económico del Gobierno. Hasta entonces, las señales de reconocimiento de una cooperación Sur-Sur importante para el desarrollo interno, recién empezaba, pero esta forma de cooperación aún no maduraba en su ejecución. Errores políticos llevaron a vaivenes por las injerencias y demagogia contrarias al sentido tecnocrático de la propuesta inicial, es decir “el diseño técnico fue opacado por la imagen política demagógica” (Entrevista EETE14, junio

---

<sup>52</sup> Las Comisiones Mixtas, como mecanismos de concertación para negociar la cooperación Sur-Sur, actuaron mediante la definición de áreas temáticas de acuerdo a las prioridades de países de la región. Cada dos años establecían compromisos para diseño y ejecución de proyectos y acciones cercanos a las realidades de los socios (Seteci 2011).

2020). Entonces, aunque esta política fue trabajada técnicamente, pone en evidencia de haber servido a los intereses del Gobierno de este período y que faltó por incorporar elementos más trascendentales como un verdadero reconocimiento a su importancia. Dicho de otra manera, la oferta de cooperación Sur-Sur, como la más reciente, fue la más débil, tomando en cuenta que su concepción requería de mayor esfuerzo y de contar con un presupuesto para su gestión. De igual forma, la política exterior no sostuvo un decidido apoyo a la cooperación Sur-Sur que la hiciera trascender futuros cambios de Gobierno.

De igual forma, conforme el diseño y publicación de la política pública de cooperación Sur-Sur se percibe que fue creada y direccionada por la Seteci y para ser implementada por ella. Hay que recordar que no toda la cooperación estuvo integrada en el manejo de Seteci. La cooperación reembolsable y multilateral fue llevada desde el ministerio de Relaciones Exteriores. Más aún, parte de la cooperación bilateral, considerada Sur-Sur, también estuvo en el radar del ministerio, como por ejemplo la cooperación con Venezuela y Cuba (Entrevistas EETE06, agosto 2019; EETE11, noviembre 2019). A decir, fue por estrategia política.

Entonces, se deriva que esta incipiente política sirvió para la cooperación no reembolsable y para la retórica del impulso de la cooperación Sur-Sur técnica en alianza con el PNBV y la transformación de la matriz productiva. Según entrevista se sostiene que “hubo dos tipos de tratamientos de la cooperación internacional”, por un lado para las “relaciones más estratégicas geo-políticas y económicas”, y por otro lado, para las “relaciones más técnicas en temas de desarrollo” (Entrevista EETE14, junio 2020). Así, en el manejo integral de la cooperación hubo fraccionamientos. Estuvo dividida y diferenciada en su trato. Esta política debió reunir a los actores públicos como Presidencia, ministerio de Relaciones Exteriores y Seteci y enmarcarse en una sola visión. No obstante, no se estipula en la política cuál cooperación estará a cargo de una u otra institución. Es decir, sigue habiendo una diferenciación en el trato de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, como también se puede interpretar que hubo un esfuerzo pero insuficiente interés para fortalecer y llevar adelante la cooperación Sur-Sur al otorgarle una institucionalidad.

En cuanto a las cuatro condiciones de una política pública de cooperación, mencionadas anteriormente (Entrevista EEA16, octubre 2020), una de ellas nunca fue contundente. Peor aún le permitió seguir en el tiempo. Se refiere al fondo efectivo que debió destinarse en el presupuesto del Estado al ser una política instaurada por el Gobierno (Entrevista EETE12, diciembre 2019). Faltó otorgar jurídicamente un presupuesto o fondo permanente para sustentar las acciones de oferta de cooperación Sur-Sur, “faltó voluntad política” (Entrevistas

EETE06, agosto 2019; EETE12, diciembre 2019). La ex directora de cooperación Sur-Sur en Seteci, María Cristina Fuentes, señala que se llegó a construir un proyecto de “gasto de inversión” para la “Implementación de la agenda de cooperación Sur-Sur, 2013-2016”. Se justificó en tres componentes: i) Ecuador había fortalecido sus procesos técnicos, administrativos y financieros; ii) las instituciones del ejecutivo contaban con capacidades de gestión de cooperación Sur-Sur y; iii) habían aprovechado estratégicamente la cooperación Sur-Sur (Entrevista EETE13, enero 2020). Este sería un primer paso fundamental en la implementación de la agenda de cooperación Sur-Sur.

Adicionalmente, aunque este Gobierno propuso un intenso programa social para el desarrollo y mejora de calidad de vida de la población (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016), la política de cooperación no tuvo la suficiente fuerza para plantearse, imponerse y mantenerse en el tiempo como una política transversal y dinámica en todos los planes de Gobierno. En especial, no fue lo suficientemente sólida para mantenerse en los diferentes períodos de Gobierno. Sin embargo, sí existió el deseo de construir una política de cooperación y se dieron las bases iniciales. No obstante, según se observa en los discursos del Canciller, la política exterior de este período no fortaleció esta herramienta (Entrevista EEA17, julio 2021) y no alcanzaría a mantener una agenda vigorosa y ambiciosa que perdurara en el tiempo con sendos programas y proyectos que se mantuvieron vigentes. La voluntad política presidencial que, aunque fue significativa al iniciar el Gobierno y por ello se dotó a la cooperación Sur-Sur de una institucionalidad, fue decayendo con el tiempo. Los gestores nacionales y la propia política exterior no llegaron a apropiarse de la importancia de la cooperación Sur-Sur. Se suma al debilitamiento la baja del presupuesto nacional por caída de precios en las exportaciones y las desgastadas decisiones políticas a partir del 2015. Según entrevista, mientras fueron saliendo herramientas para fortalecer la oferta de cooperación Sur-Sur como lineamientos de política, agenda y catálogo de ofertas –productos que tomaron su tiempo-, el interés político interno y externo en esta materia se desvanecía (Entrevistas EETE06, agosto 2019; EETE12, diciembre 2019).

### **6.3.3. Agenda de cooperación Sur-Sur de Ecuador**

Con el fin de apoyar el desarrollo interno con la generación de capacidades, de responder a los desafíos de los ODM-ODS y convertir al país en un oferente de cooperación Sur-Sur, principalmente, se construyó la Agenda Nacional de Cooperación Internacional (Entrevistas

EETE09, octubre 2019; EETE12, diciembre 2019). Como parte del fortalecimiento institucional, Seteci contrató una consultoría para su implementación, con 60 meses de ejecución y un monto de más de un millón de dólares (Seteci 2015a).

La Agenda 2015 -la primera en Ecuador- planteó las líneas de trabajo hasta el 2017 para que se distinguiera a Ecuador como un socio estratégico en el marco de la cooperación Sur-Sur. Integraba dos capítulos. El primero de ellos se refiere a la política de cooperación internacional no reembolsable y el segundo estaba destinado para la cooperación Sur-Sur en contraste con sus estrategias, lineamientos y criterios (Seteci 2015a). La persona responsable de la construcción de la agenda en Seteci señala que a la cooperación Sur-Sur no se la trataba como cooperación no reembolsable sino como “cooperación técnica” para atender asuntos de desarrollo de capacidades con acciones de ciencia, tecnología, innovación, salud, fortalecimiento institucional, seguridad en gestión de riesgos y desastres, entre otros (Entrevista EETE09, octubre 2019).

En este documento se propuso una cooperación Sur-Sur de carácter técnico más que político. El impulso al cambio de la matriz productiva era uno de los objetivos. Para Seteci el cambio de la matriz productiva significaba generar conocimientos y experiencias científicos-tecnológicos que les permitiera ser autosuficientes, sin dependencias de insumos o expertos externos, para ello la cooperación Sur-Sur sería una aliada estratégica (Sela 2014b).

La Agenda (como documento) inició identificando las líneas sectoriales en cooperación que se venían ejecutando hasta ese tiempo. Es decir, se continuó con los proyectos y programas ya establecidos y de allí en adelante, la Seteci trató de redireccionar la cooperación incursionando en los objetivos planteados en el PNBV. Se observa la relación con la cooperación tradicional, pero a su vez el deseo de impulsar la cooperación Sur-Sur. Es así que, aunque su rol fue de complemento a la cooperación tradicional, fue considerada como una poderosa herramienta de política exterior que permitía a Ecuador mostrar capacidades endógenas. Sin embargo, la cooperación tradicional continuaba siendo la modalidad principal (Rosero 2012).

En la narración de la Agenda se aprecia que el país asumió los principios señalados en la Declaración de París (2005) y los instauró en todos sus programas de cooperación internacional Sur-Sur de manera interdependiente. Así, la responsabilidad mutua como corresponsabilidad se alineaba con el manifiesto de soberanía por cuanto, sin caer en la intromisión en el manejo de un país, hubo el compromiso de gestionar la cooperación. La



apropiación pasó a denotarse cuando en los planes ya se la reconocía, así como el principio de alineación que respondía a los requerimientos del desarrollo. La responsabilidad y gestión se manifestaron en la necesidad de una rendición de cuentas, tanto de las autoridades como de los socios cooperantes para transparentar y democratizar la información (Seteci 2015a).

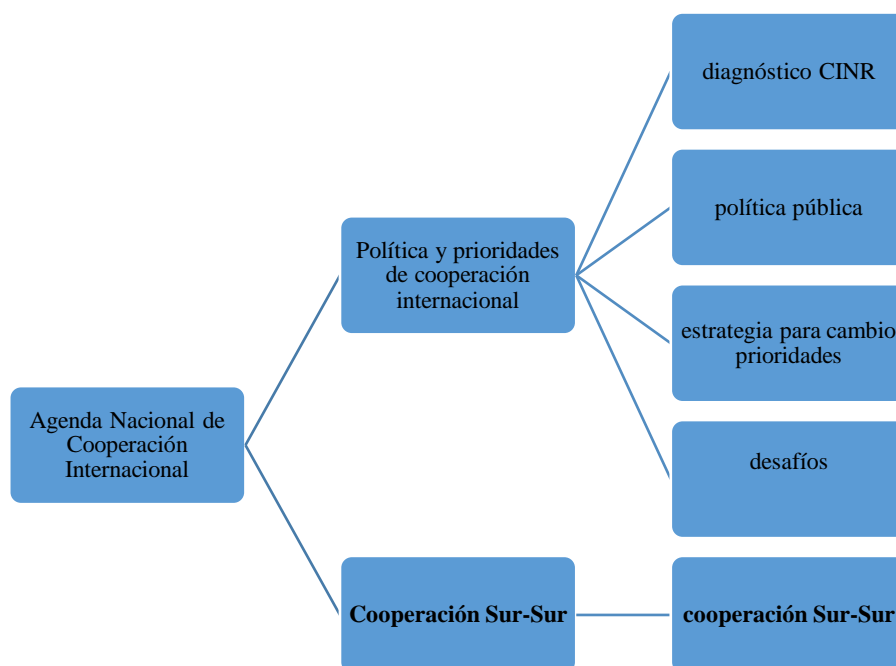
La segunda parte de la Agenda enfatizó el doble rol de Ecuador como socio oferente y receptor de la cooperación Sur-Sur. La apropiación fue fundamental para que la cooperación se diera responsablemente de acuerdo a las necesidades y potencialidades de cada socio. Este marco fue el que sirvió para definir una cooperación Sur-Sur para el buen vivir. Para Rosero se trataba de “comprometernos desde nuestras capacidades y potencialidades, rescatando nuestros saberes ancestrales, valorando las experiencias exitosas [...] cuando cooperamos, nos corresponsabilizamos de nuestra situación actual, de nuestros desafíos como comunidad y sociedad, para proyectarnos a un situación futura” (Seteci 2015a, 25).

Lo manifestado en la Agenda de Cooperación da cuentas de que Ecuador quería pasar de un rol pasivo en cooperación regional a uno activo como oferente, buscando crear nuevos vínculos mediante la integración regional. En este sentido, la cooperación Sur-Sur fue una herramienta para visibilizar los logros realizados por el país (Rosero 2014). El ministro Patiño reconocía que Ecuador estaba decidido a llevar adelante una amplia Agenda de cooperación Sur-Sur. Había interesantes experiencias en políticas sociales que el país podía compartir para que las poblaciones disfrutaran de mejores condiciones de vida, argumentaba (Patiño 2013).

Como ejes transversales, contemplados en la Agenda para la política de cooperación, se encontraban la sustentabilidad ambiental, género, interculturalidad, desarrollo equitativo territorial, respeto a los derechos humanos y fortalecimiento de las capacidades de los ecuatorianos (Seteci 2015 b). Sin embargo, la tendencia en la práctica de negociarla fue que la “cooperación Sur-Sur siguiera la misma lógica de proyectos con el esquema dominante de la cooperación tradicional” (Entrevista EETE12, diciembre 2019).

De esta manera, la Agenda de cooperación internacional no reembolsable presentó las directrices de la política de cooperación del buen vivir en el 2015 como se aprecia en el gráfico 6.3. La integral gestión permitiría al Ecuador demostrar su soberanía y mejorar su imagen en el ámbito internacional. Este ejercicio fue una "aproximación inédita y valiosa en el escenario político e intelectual internacional", en el que la cooperación Sur-Sur fue una pieza fundamental en el entramaje político y técnico (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016, 137).

**Gráfico 6.3. Composición de la Agenda de Cooperación ecuatoriana**



*Fuente:* Elaborado con base en Agenda Nacional de Cooperación Internacional 2015.

La Agenda también menciona como un producto el Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana para la Cooperación Sur-Sur publicado en el 2010 y 2013. Este instrumento fue la principal muestra para un acercamiento en firme con los países amigos en el contexto de la unión del Sur. Incluso, fue un ejemplo a seguir para otros foros como Unasur y Celac para replicarla a nivel regional, según autoridades del ministerio de Relaciones Exteriores (Seteci 2015 b).

Se debe señalar que para analizar esta agenda hay escasas evidencias de lo actuado en cooperación Sur-Sur y, sobre todo, de la aplicación de la política y agenda de cooperación Sur-Sur. Esta agenda del 2015 coincide con el periodo en el que comenzaron a estancarse los cambios favorables para la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Una especie de contradicción en la práctica, salieron interesantes productos pero la institucionalidad desvanecía (Entrevista EETE08, agosto 2019). No obstante, se encontró un estudio de Ayllón que muestra como insumo la segunda parte de la Agenda de cooperación Sur-Sur y mediante un mapeo en varios países señala las potencialidades de Ecuador para encontrar socios para fortalecer la matriz productiva (Ayllón 2015b).

Ante estas circunstancias, la implementación de la agenda dependía, no solo de la voluntad política, sino también, de la asignación de recursos. La voluntad política del presidente Correa, la articulación con las políticas públicas y los logros alcanzados en materia de

cooperación Sur-Sur fueron importantes y hubiera marcado un hito histórico para el empoderamiento y su permanencia. El ritmo que llevó la cooperación internacional no reembolsable en el período 2007-2012, reportado por Seteci, fue de 1,992 millones de dólares, equivalentes al 0,7% del PIB y del 2.6% correspondiente al Presupuesto General del Estado (Sela 2014b).

#### **6.4. Contrastes en la relación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008-2015**

La institucionalidad de la cooperación Sur-Sur incidió en su política de oferta de Colombia y Ecuador respectivamente. En el análisis realizado por cada Estado se observa que cada uno buscó generar transformaciones mediante la cooperación internacional. Los acontecimientos externos e internos, la edificación, los lineamientos de política de cooperación internacional y sus herramientas incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur en cada país durante el periodo de estudio. Con la tabla 6.3 se muestra la incidencia de la institucionalidad en la política de oferta de cooperación Sur-Sur en una época de auge de la modalidad en la región. Los contrastes se pasan a explicar a continuación.

Los dos Estados crearon y/o robustecieron la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Tenían muchos propósitos con la oferta de la cooperación Sur-Sur a nivel doméstico e internacional. La institucionalidad a Colombia permitió dar el soporte para adoptar esta cooperación complementariamente con la cooperación tradicional y avanzar en sus intereses.

En el rol institucional como oferente se muestra dos momentos. En primera instancia, con el presidente Uribe donde la oferta fue menor pero más técnica y luego con el presidente Santos que fue mayor y se convirtió más estratégica-política. Mientras tanto, para Ecuador la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur del buen vivir, como parte de la modernización del Estado, sirvió para implementar sus programas acorde a la Constitución. La institucionalidad reorganizó la cooperación no reembolsable y creó el espacio idóneo para incorporar la cooperación Sur-sur. A partir de la institucionalidad y acciones como oferente pudo demostrar soberanía impulsando la solidaridad con países de menor desarrollo, compartir los avances de gestión pública y, mediante la cooperación buscar una región más equitativa.

**Tabla 6.3. Incidencia de la institucionalidad en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador, 2008-2015**

<b>Factor: institucionalidad de la cooperación Sur-Sur</b>					
<b>Contexto nacional / regional</b>					
Intereses nacionales / Necesidad de proyección e inserción internacional / Nuevos tiempos y coyunturas políticas en ambos países / Globalización, neoliberalismo y postneoliberalismo					
<b>Subfactores/ categorías de análisis</b>	<b>Elementos característicos</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Diferencias</b>	<b>Similitudes</b>
Edificación de institucionalidad de la cooperación Sur-Sur	Evolución de la cooperación Sur-Sur 2008-2015	<p>Importancia a la institucionalidad. Se ubicó en la Presidencia</p> <p>Reforzamiento oferta cooperación para establecer y consolidar relaciones bilaterales, regionales, extra regionales: debate eficacia de la cooperación</p> <p>APC y Cancillería gestionan cooperación Sur-Sur</p>	<p>Importancia a la institucionalidad. Se pasó por dos instituciones con respaldo económico y autonomía administrativa</p> <p>Inicio de la oferta cooperación Sur-Sur. Los países del Sur pueden cooperar entre sí para su desarrollo</p> <p>Seteci y Cancillería gestionan cooperación Sur-Sur</p>	Política cooperación Sur-Sur madura y requiere sostenibilidad jurídica / política débil y coyuntural sin sostenibilidad jurídica ni presupuestaria	Importancia y cambios institucionales cooperación Sur-Sur

Política de cooperación Sur-Sur	Estrategia de cooperación Sur-Sur	ENCI 2004-2006 ENCI 2007-2010 ENCI 2012-2014 Hoja de Ruta 2015-2018	Contexto modernización del Estado buen vivir  Lineamientos de política cooperación no reembolsable	Estrategias enfocadas en intervenir interna y externamente / Inicio creación de políticas para organizar y ejecutar la cooperación Sur-Sur  La cooperación Sur-Sur es complemento con AOD / la cooperación Sur-Sur es complementaria e impulsa el desarrollo y la integración	Acuerdo de París 2005  Circunscritas en sus planes de desarrollo  Manejo político Cancillería  Coordinación técnica en institución de cooperación
Agenda de cooperación Sur-Sur	Agenda de cooperación Sur-Sur  Fondo de cooperación Sur-Sur para sostenibilidad	Agenda de cooperación Sur-Sur  Fondo permanente Focai y otros	Agenda de cooperación Sur-Sur 2015  Inexistencia de creación de fondo para sustentar proyectos	Acompañamiento Cancillería / Poca apropiación de Cancillería  Fondo permanente / presupuesto anual	Agendas acordes a planes e intereses nacionales

Elaboración con información de la investigación.

**Edificación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur:** La nueva arquitectura institucional de la cooperación internacional de Colombia y Ecuador no fue única en la subregión. La Segib y otros organismos también impulsaron la importancia de la cooperación Sur-Sur en este periodo. La mayoría de países sudamericanos promovió sus relaciones mediante la cooperación Sur-Sur desde que inició este siglo, por lo que todo esto pudo incidir en cambios institucionales, además de los acontecimientos externos que influenciaron en las políticas nacionales. Colombia y Ecuador desde sus posiciones políticas y estratégicas construyeron una institucionalidad para la cooperación Sur-Sur.

Colombia tuvo dos remodelaciones de la estructura institucional de la cooperación internacional llevándolas al más alto nivel. La una dedicada a la cooperación internacional y lo social y la otra instancia solo para la coordinación de la cooperación. La institucionalidad permitió construir las estrategias nacionales de cooperación ENCI, mismas que fueron intercalando temas y tendencias de acuerdo a la coyuntura política y de seguridad en el país. APC apareció bajo el lema “la cooperación es de todos” para actuar como oferente y receptor.

La institucionalidad para transferir cooperación brindó las condiciones para que Colombia busque la manera de asociarse con el Norte para cooperar con el Sur. Al contar con institucionalidad de la cooperación y una buena imagen en el manejo de los temas securitarios y de paz, tenía mayor acceso a fondos y los pudo usar para que la región se nutriera de sus capacidades desarrolladas en estos años. Esta institucionalidad también facilitó la transparencia y agilidad para manejar los recursos de cooperación. Como parte integrante de la institucionalidad, el Focai fue un instrumento que facilitó su actuación y permitió cumplir con los ofrecimientos sin mucho depender del Presupuesto General de la Nación. Ese fondo fue alimentado por varios fondos destinados principalmente a desarrollar capacidades con motivo de la paz y es lo que le ha brindado sostenibilidad a la cooperación Sur-Sur.

La APC de Colombia tuvo mayor visibilidad y representatividad en el Gobierno del presidente Santos, lo que ayudó a consolidar el rol de Colombia como socio-oferente de cooperación Sur-Sur. Su accionar estuvo atado a las negociaciones que realizaba el ministerio de Relaciones Exteriores. Es decir la APC se encargó de la parte técnica y la Cancillería de la política. Sin embargo, al estar la Agencia en el seno de la Presidencia pudieron verse comprometidas algunas decisiones políticas desde el ejecutivo, solapándose de esta manera con el rol de la Cancillería, pero desburocratizando las acciones.

Ecuador, en cambio, tuvo una coyuntura *sui géneris* al asumir -tarde y fugaz- una estructura de la cooperación internacional y de cooperación Sur-Sur del buen vivir pasando por dos procesos: Ageci y Seteci. Pasó de la práctica de la cooperación horizontal por escritorio y su tránsito hacia una institución propia, descentralizada y participativa en la que la cooperación Sur-Sur fue privilegiada, nuevamente a la vieja práctica de escritorio en el ministerio de Relaciones Exteriores. Ecuador en ese período con tendencia progresista y el momento especial, económicamente hablando, que se vivió en la surbregión asumió la oferta de cooperación Sur-Sur como una fuerte herramienta de política exterior para sus relaciones internacionales y la integración regional con motivos técnicos, políticos, ideológicos, solidaridad pero también para lo económico y lo comercial. La institucionalidad de cooperación internacional fue dotada de autonomía administrativa y presupuestaria. El Gobierno impulsó y redireccionó su institucionalidad para organizar la cooperación y sentar las bases de una cooperación horizontal, en la que el país cumpliera el doble rol de socio-oferente y socio-receptor. En particular, estableció los cimientos de la oferta de cooperación Sur-Sur por el empeño que el país tuviera un rol más activo frente a sus países vecinos. Construyó su agenda de cooperación Sur-Sur para convertirse en socio solidario y consiguió grandes logros de capacidad institucional en el corto tiempo cosechando un reconocimiento regional. Uno de los lineamientos de la política de cooperación fue dedicado al fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, por lo que pasó a tener un papel protagónico por primera vez bajo la idea “nuestro Norte es el Sur”.

No obstante, aunque se pretendió edificar una ambiciosa y conspicua institucionalidad de la cooperación Sur-Sur, faltó una mayor conexión entre la Presidencia de la República, la Seteci y, principalmente con el ministerio de Relaciones Exteriores. La voluntad y decisión política del presidente Correa, en un principio, fue importante para la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur y su oferta.

Entonces, la institucionalidad de la oferta de cooperación Sur-Sur que se implementó en ambos países no fue una coincidencia, sino que respondió “estratégicamente” al momento político coyuntural, securitario y económico que se vivió en la región. Las acciones asumidas y los lineamientos de política muestran que estuvieron dirigidos en ese sentido.

**Política de oferta y agenda de cooperación Sur-Sur:** El impulso a la institucionalidad de la APC permitió que Colombia mostrara su especialización en temas securitarios, pero también en varios sectores y con diversos países bajo la directriz del desarrollo del Plan Nacional (2010-2014 y 2014-2018) y la ENCI (2012-2014). La experiencia acumulada serviría para sus

propósitos internacionales. Precisamente, Colombia había demostrado ser un país confiable para el Norte y en quien podían depositar la responsabilidad de gestionar recursos para triangular mediante la cooperación Sur-Sur. Colombia por el proceso de paz recibió importante AOD y se convirtió en el referente de la agenda de la eficacia de la cooperación en la región y fue allí que insertó su agenda de cooperación Sur-Sur. Pasó a ser la otra cara de la oferta de cooperación Sur-Sur en contraste con los países progresistas. Su política se enfocaba en la eficacia de la cooperación.

Por su parte, Ecuador ganó rápidamente experiencia en modernización y gestión pública, que fue aprovechada para demostrarla y transferirla a los países vecinos mediante la cooperación Sur-Sur técnica-científica, pero que faltó apropiarla internamente en todos los actores. En este período del presidente Correa hubo claras muestras de solidaridad para cooperar en la región, aunque una limitante era el presupuesto, pues dependía de la asignación del ministerio de Finanzas. No se creó un fondo permanente, quedó elaborada la propuesta por Seteci pero faltó la voluntad política para llevarlo a la práctica. El fondo, la apropiación y la voluntad política fueron los mayores problemas para que la cooperación Sur-Sur siguiera vigente y cobre importancia en Ecuador. Sin embargo, el ímpetu de la oferta de cooperación Sur-Sur demostrado por Ecuador fue característico de lo sucedido con otros países progresistas. Sus lineamientos de oferta de cooperación Sur-Sur se enfocaban en soberanía, solidaridad e integración en el Sur.

Mientras que para Colombia el fondo fue una fortaleza en la institucionalidad de la oferta de cooperación Sur-Sur, para Ecuador fue una debilidad. En cambio, para ambos países la institucionalidad fue una fortaleza para demostrar y transferir sus capacidades y experiencias mediante la oferta de cooperación Sur-Sur acorde a sus instrumentos de política pública.

La institucionalidad de ambos países, y en especial en Ecuador, no alcanzó a crear una red de enlace sólida con instituciones internas, externas y sectores clave para soportar la demanda y oferta de la cooperación Sur-Sur y también para apoyar en el fortalecimiento de las capacidades en pro del desarrollo. Aunque hubo significativos avances en Colombia, aparecieron limitantes. Esta forma de gobernanza le pudo dar mayor centralidad en la gestión técnica y hacer de la cooperación Sur-Sur una fiel herramienta de política exterior. Si bien hubo coordinaciones, fueron coyunturales y no obedecieron a una sinergia estratégica pensada desde la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur.



No menos importante fue la profesionalización del talento humano. Se conoce, por las entrevistas realizadas en ambos países, que gran parte del personal técnico estuvo conformado por servidores temporarios y no por profesionales de carrera, lo que repercutió en el aprovechamiento institucional como su mayor activo. En Colombia el asunto fue menos evidente y se acompañó de una profesionalización de cooperación Sur-Sur que se financiaba del mismo Focai. Sin embargo, se percibe que hubo rotación de igual forma. En Ecuador, los agentes o servidores que llevaron el tema de cooperación Sur-Sur, en el período de estudio, fueron ocasionales. No se especializó ni empoderó en cooperación Sur-Sur al talento humano que pertenecía a la Cancillería. Con los cambios de administraciones se fue perdiendo el personal ocasional formado.

## **6.5. Conclusiones**

La tendencia de instituciones internacionales como Segib, PNUD, SELA y otros en respaldar el auge de la cooperación Sur-Sur mediante sus propias políticas también impulsó el espíritu institucional en cada país. Se interactuó a nombre de la cooperación Sur-Sur.

En ambos casos la creación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur se dio mediante decretos. Ese ordenamiento jurídico señala lo transformable de la institucionalidad técnica de cooperación internacional y en particular de la cooperación Sur-Sur, porque con una decisión desde el Gobierno puede renovarse, ampliar o disminuir la cooperación según los intereses del Gobierno. Posiblemente en Colombia esto no suceda debido a que está atada al desarrollo nacional y al proceso de paz y Colombia dio señales de tener un sostenido historial de cooperación y de sus intereses. Sin embargo, pueden manifestarse altibajos en su institucionalidad y gestión. En Ecuador, Seteci diseñó e implementó la arquitectura institucional y la política de cooperación internacional y aunque participó el ministerio de Relaciones Exteriores, no hubo la apropiación suficiente por parte de este último en asumir la importancia de la cooperación Sur-Sur. Con la nueva institucionalidad se ordenó la gestión de la cooperación internacional y, sobre todo, se apoyó el nuevo rol de oferente de cooperación Sur-Sur pero no perduró en el tiempo.

Dicho lo anterior, el factor institucionalidad de la cooperación Sur-Sur incidió en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador y tuvo interrelación con los tres factores anteriormente estudiados además del contexto regional.

### **III PARTE Conclusiones generales**

## **Conclusiones finales**

La presente tesis analizó los “Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur (2008 y 2015)”. Se buscó entender por qué Colombia y Ecuador, que mostraron intensas prácticas de oferta de cooperación Sur-Sur, utilizaron diferentes maneras estratégicas, manifestadas por una óptica distinta en sus discursos, visiones y formas de concebir su propio desarrollo y a la cooperación Sur-Sur (como complementaria a la cooperación internacional para el desarrollo o como mecanismo complementario de las políticas nacionales), aunque sus realidades nacionales fueron bastante similares y al mismo tiempo diversas en sus conceptos de necesidades e intereses nacionales.

Ambos países desarrollaron políticas con diferentes matices como oferentes de cooperación Sur-Sur influenciados de manera distinta por diversos factores domésticos y externos. El análisis permitió encontrar diferencias y similitudes que sirvieron de insumo para explicar la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur de ambos países en función de cuatro tipos de factores en el marco de un contexto regional determinado. Un resumen de los capítulos empíricos permitió crear la tabla 7.1 que muestra cómo los factores configuraron la política de cooperación Sur-Sur.

El análisis de los factores identificados se llevó a cabo en los capítulos empíricos 3, 4, 5 y 6, en los que se expusieron los hallazgos sobre similitudes y diferencias entre los casos, los cuales permitieron responder la pregunta central de investigación “¿Qué factores incidieron en las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015 y cómo cada uno configuró dichas políticas?”.

De este modo, la investigación se enfocó en el análisis de cuatro factores principales - posicionamiento internacional, liderazgo político, modelo de desarrollo e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur- enmarcados en un contexto regional, el cual a los fines analíticos se consideró como un factor adicional en la explicación. Se desagregó cada factor en distintos componentes para el análisis y explicación. Dicho análisis permitió responder las preguntas subsidiarias de investigación.

**Tabla 7.1. Resumen de factores analizados en un contexto regional, 2008-2015**

Factor transversal: contexto regional ( <i>commodities</i> , PRMA, gobalización, ODM/ODS ...)				
Factor	Hallazgos Colombia	Configuración política cooperación Sur-Sur Colombia	Hallazgos Ecuador	Configuración política cooperación Sur-Sur Ecuador
Posicionamiento internacional	<p><b>Política exterior</b>  <b>-Proyección internacional:</b>                      Firma del Acuerdo de Paz con la FARC                      "Colombia, país de paz"                      Buenas relaciones región/extrarregión</p> <p><b>-Socio confiable:</b>                      Socio confiable con cooperación Sur-Sur Triangular para atraer cooperación e inversión                      Expectativas Norte: Reputación socio estratégico en Sur; miembro de OCDE y OTAN                      Expectativas Sur: Latinoamérica y extrarregión                      Referente en seguridad regional</p> <p><b>Postura regional</b>  <b>-Integración:</b>                      Participación espacios regionales políticos, comerciales y seguridad</p> <p><b>-Presencia foros:</b>                      Presencia foros internacionales y acercamientos con potencias económicas</p> <p><b>-Acercamientos con potencias:</b>                      Estados Unidos socio-estratégico                      Relación comercial con China                      Transnacionalización de empresas                      Apertura embajadas estratégicas extrarregión</p> <p><b>Capacidades país</b>  <b>-Fortalecimiento capacidades:</b></p>	<p>Manejo político y técnico al más alto nivel:                      Cancillería y APC</p> <p>Socio confiable con la cooperación Sur-Sur y Triangular</p> <p>Cooperación Sur-Sur es herramienta de política exterior</p> <p>Cooperación Sur-Sur complementaria</p> <p>Cooperación triangular es estratégica y de posicionamiento</p> <p>Diversificación de temas en oferta de cooperación Sur-Sur</p> <p>Aprovechamiento espacios para el comercio y la inversión</p>	<p><b>Política exterior</b>  <b>-Proyección internacional:</b>                      Idea de integrar la región como un bloque regional                      Buenas relaciones región/extrarregión</p> <p><b>-Socio confiable:</b>                      Socio confiable con cooperación Sur-Sur para desarrollarse desde el Sur                      Expectativas Sur: relaciones políticas, cooperativas y comerciales en subregión/regional/extrarregión                      Expectativas Norte: relaciones políticas y comerciales con otros países</p> <p><b>Postura regional</b>  <b>-Integración:</b>                      Consolidar Unasur y Celac                      Promover diálogo político y comercial</p> <p><b>-Presencia foros:</b>                      Presidencia G77+China, Celac, Unasur                      Modelo desarrollo buen vivir</p> <p><b>-Acercamientos con potencias:</b>                      Distanciamiento político-ideológico con Estados Unidos sin cortar relaciones comerciales                      Socio económico y comercial con China                      Apertura embajadas estratégicas extrarregión</p> <p><b>Capacidades país</b></p>	<p>Constitución Política impulsa la cooperación Sur-Sur</p> <p>Manejo político y técnico: Cancillería, Ageci-Seteci</p> <p>Cooperación Sur-Sur es herramienta de política exterior</p> <p>Oferta cooperación Sur-Sur para ser socios en el desarrollo de los países</p> <p>Cooperación Sur-Sur complemento en la transformación del desarrollo</p> <p>Transferencia de buenas prácticas de gestión del modelo del buen vivir</p> <p>Aprovechamiento de espacios para la integración política y comercio</p>

	<p>Políticas públicas para el desarrollo: Cooperación Sur-Sur se complementa con CID Agenda política exterior multipropósitos</p>		<p><b>-Fortalecimiento capacidades:</b> Políticas públicas del buen vivir Cooperación Sur-Sur estratégica para el desarrollo nacional, regional y de inserción Agenda política exterior con énfasis en Latinoamérica</p>	
Liderazgo político	<p><b>Liderazgo presidencial:</b> Presidente Uribe: desarrollo interno y distancia en la región Presidente Santos: estratégico externamente. (Promotor de Colombia como oferente. Socio para la cooperación triangular. Buscó espacios comerciales y económicos en el Norte y Sur) Manejo estratégico relaciones internacionales y agenda de política exterior Presidencialismo (Constitución 1991)</p> <p><b>Representación gubernamental:</b> Negociación y firma proceso de paz Estados Unidos socio-estratégico y protector Discurso coyuntural y estratégico Visión del mundo: El Norte es desarrollo más seguro Comercio e inversión</p> <p>Apropiación para actuar en espacios internacionales cooperación Sur-Sur</p>	<p>Nuevo estatus País de Paz</p> <p>Cooperación Sur-Sur como eje transversal al desarrollo</p> <p>Oferta de cooperación Sur-Sur para el mundo (seguridad multidimensional y otros temas)</p> <p>Colombia exporta seguridad</p> <p>Apertura económica y comercial</p> <p>Futuro del desarrollo está en el Norte</p> <p>Insertarse estratégicamente en discusión internacional de cooperación Sur-Sur</p> <p>Gestiona cooperación triangular y transfiere experiencias en gestión de cooperación Sur-Sur</p>	<p><b>Liderazgo presidencial:</b> Presidente Correa: cercano a la región Ideología socialismo Siglo XXI Relaciones políticas con China Relaciones internacionales y agenda de política exterior buen vivir Presidencialismo (Constitución 2008)</p> <p><b>Representación gubernamental:</b> Buen vivir para el desarrollo social y económico</p> <p>Discurso coyuntural e ideológico Visión del mundo: Soberanía política, económica, cultural, social</p> <p>La integración es el futuro de los países en desarrollo</p> <p>El conocimiento social y económico como pilares del desarrollo nacional</p> <p>Apropiación para actuar en espacios internacionales cooperación Sur-Sur</p>	<p>Ecuador del buen vivir y la región cambio de época</p> <p>Cooperación Sur-Sur un complemento para generar capacidades</p> <p>Oferta de cooperación Sur-Sur con énfasis en la región</p> <p>Cooperación Sur-Sur técnica-científica bilateral y colectiva.: transferencia de experiencias de gestión pública y desarrollo social</p> <p>Promoción soberanía e integración postneoliberal</p> <p>Futuro del desarrollo está en la región y en el Sur global</p> <p>Insertarse estratégicamente en discusión internacional de cooperación Sur-Sur</p>

<p>Modelo de desarrollo</p>	<p><b>Política nacional de desarrollo:</b> Planes desarrollo. Participación bloques integración y multilaterales</p> <p><b>Articulación Estado:</b> Participación de actores públicos enfocada en modelo económico basado en democracia liberal (libre comercio, crecimiento económico, seguridad, medio ambiente) Generación capacidades ciudadanas</p>	<p>Planes atienden paz y desarrollo económico</p> <p>Algunos actores públicos participan en la ejecución de cooperación Sur-Sur</p>	<p><b>Política nacional de desarrollo:</b> Planes responden al buen vivir con desarrollo social y económico. Desarrollo capacidades unidades del Estado</p> <p><b>Articulación del Estado:</b> Modernización del Estado Participación de actores públicos en políticas públicas buen vivir Generación capacidades ciudadanas</p>	<p>Planes atienden desarrollo social y productivo</p> <p>Algunos actores públicos participan en la planeación de política pública de cooperación</p>
<p>Institucionalidad cooperación Sur-Sur</p>	<p><b>Edificación de institucionalidad cooperación Sur-Sur:</b> Importancia institucionalidad cooperación internacional APC ubicada en Presidencia y en Cancillería unidad de coordinación cooperación Sur-Sur</p> <p>Reforzamiento oferta cooperación Sur-Sur, triangular y AOD</p> <p><b>Política de cooperación Sur-Sur:</b> Estrategias de cooperación internacional y Hoja de Ruta Fondo Focai</p>	<p>Coordinación APC- Cancillería</p> <p>Estrategias de cooperación Sur-Sur acorde a planes e intereses nacionales e internacionales Agenda más alineada con discusión eficacia de la ayuda</p> <p>Presupuesto para sostener la oferta de cooperación Sur-Sur</p>	<p><b>Edificación de institucionalidad de la cooperación Sur-Sur:</b> Importancia institucionalidad (aunque dos estructuras jurídicas frágiles)</p> <p>Inicio oferta cooperación Sur-Sur</p> <p><b>Política cooperación Sur-Sur:</b> Reorganización recae en la planeación estructural del Estado Agenda cooperación Sur-Sur más visionaria centrada en integrar la región Presupuesto asignación anual</p>	<p>Dos cambios institucionalidad por reestructuración Estado</p> <p>Coordinación Seteci- Cancillería</p> <p>Agenda de cooperación Sur-Sur con escaso empoderamiento pero acorde a planes e intereses nacionales</p> <p>Presupuesto variable</p>

Elaboración con información de la investigación.

Para este estudio se utilizó la teoría del liberalismo. Los lentes del neoliberalismo institucional y del nuevo liberalismo de Moravcsik sirvieron de paraguas teórico porque se preocupan por el rol de las instituciones nacionales e internacionales en el proceso de la cooperación entre Estados, reconocen la interdependencia entre estos, las relaciones entre Estado y sociedad y la participación de otros actores. También hubo la necesidad de aplicar herramientas del constructivismo como complemento. Dentro de este marco, el análisis de política exterior fue fundamental para el estudio de la cooperación Sur-Sur como herramienta de política exterior y los factores que incidieron en las políticas de cooperación Sur-Sur de ambos Estados. Más específicamente, permitió explicar la política de la oferta de cooperación Sur-Sur asumida por ambos países, en un contexto globalizado, periférico e interdependiente, con un sistema internacional en transición y en el que participaban nuevos actores. El nivel de estudio fue el Estado como actor del sistema.

De acuerdo a la metodología científica sugerida por Moravcsik, esta investigación examinó los factores que explicaron cómo se fueron configurando las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur en Colombia y Ecuador. En este punto se vinculó el neoliberalismo institucional para desarrollar explicaciones multicausales, incluyendo acontecimientos externos e internos y de cómo cada factor incidió en la política pública de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador.

El avance epistemológico que propone la teoría liberal de Moravcsik coadyuvó para entender las preferencias sociales y políticas de Colombia y Ecuador. Se entendió que las ideas sociales, los intereses colectivos y las instituciones de ambos países definieron las preferencias y los intereses nacionales, lo que explica las decisiones y acciones que ambos países tomaron en el plano internacional. Es decir, las variaciones en los cuatro factores de un país al otro permitieron explicar las diversificaciones en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur y los intereses perseguidos por cada país en el ámbito interno y externo. Permitieron entender la influencia de los distintos factores y el contexto regional en la definición de las políticas de cada país. La visión científica de la propuesta de Moravcsik abarca explicación teórica, metodológica y examinación casual al problema en el que intervienen factores y un contexto que afecta al Estado y al sistema. Sin embargo, al desagregar los factores estudiados se encontró una limitación al carecer de profundización de rasgos que recaen, por ejemplo, en lo ideológico, creencias o en las ideas. Aunque la teoría de Moravcsik se amplía al rol entre condicionantes domésticos y externos, los percibe como inherentes a las preferencias e intereses y no se detiene en escudriñar los significados intersubjetivos. Por ejemplo, no toma

en cuenta la necesidad de entender la ideología en el contexto regional que incidió en el período de estudio; o cuando el factor liderazgo precisó el análisis del perfil de cada presidente, los mensajes tras de cada discurso, la perspectiva de la visión del mundo, percepciones, entre otros que abocaron por la ayuda del constructivismo. El constructivismo permitió tomar en cuenta la interacción entre agencia y estructura. Justamente se centró en atender significados en las percepciones y motivaciones de los actores. Mientras la teoría de Moravcsik permitió estudiar las consecuencias de las acciones de los agentes que se observan en las preferencias de los Estados tomando en consideración los intereses y las capacidades nacionales que moldearon el comportamiento internacional, el aporte del constructivismo permitió comprender la influencia de la identidad en las acciones de los agentes, es decir cómo se perciben.

Dicho lo anterior, los factores expuestos en esta tesis abarcan facetas que se alejan del liberalismo, más aún si la aplicación recae en dos Estados periféricos del Sur global. Ello conduce a observar la necesidad de ampliar el encuadre metodológico de acuerdo a los alcances y en atención con su marco ontológico. El enfoque teórico tradicional se apalanca en países con mayores capacidades, sin detenerse a reflexionar sobre los intereses y preferencias de Estados en desarrollo con constantes cambios ideológicos, políticos y administrativos. La nueva vertiente del liberalismo introducida por Moravcsik representa un gran avance para entender las políticas de cooperación internacional. Sin embargo, en el plano epistemológico, se encuentra que la teoría liberal de Moravcsik tiene limitaciones al explicar las cuestiones del Gobierno central sin llegar a desglosar las particularidades, como tampoco las ideologías políticas detrás de estas en Estados en desarrollo. Además, el Gobierno como representante de los subconjuntos de la sociedad nacional crea sus preferencias sociales (capacidades) y es aquí cuando las instituciones nacionales se reducen a cumplir un rol de modulador de esas preferencias que explican las decisiones en el plano internacional en el que los Estados en desarrollo no tienen el mismo peso de poder en el sistema. Es decir, el análisis de la teoría de Moravcsik no se inmiscuye a profundidad en las preferencias particulares de los Estados porque se piensa que son inherentes. Tampoco estima las condiciones políticas e ideológicas de los Estados. Por ello, fue importante ampliar el marco teórico, analítico y epistemológico en esta tesis.

El neoliberalismo institucional centró el análisis en la interdependencia de los dos Estados en el ámbito regional. También permitió entender la importancia de la acción del Estado en la cooperación. La interdependencia comenzó en lo doméstico por la interconexión de los cuatro



factores. Dicha interconexión se encontró al examinar los factores internos en la institucionalidad y el modelo de desarrollo, en las motivaciones de los Estados en búsqueda del posicionamiento internacional, en el liderazgo político y en el contexto regional. La interdependencia de los cinco factores, en combinación con las preferencias e intereses de Colombia y Ecuador, permitió vislumbrar convergencias y divergencias. Pero, sobre todo, permitió entender las variaciones institucionales externas que se encontraban repercutiendo en dichos factores y en la política porque, conforme los postulados del neoliberalismo institucional, las acciones del Estado pueden depender de acuerdos institucionales y de allí la capacidad que tienen para interactuar mediante políticas, acuerdos o instituciones.

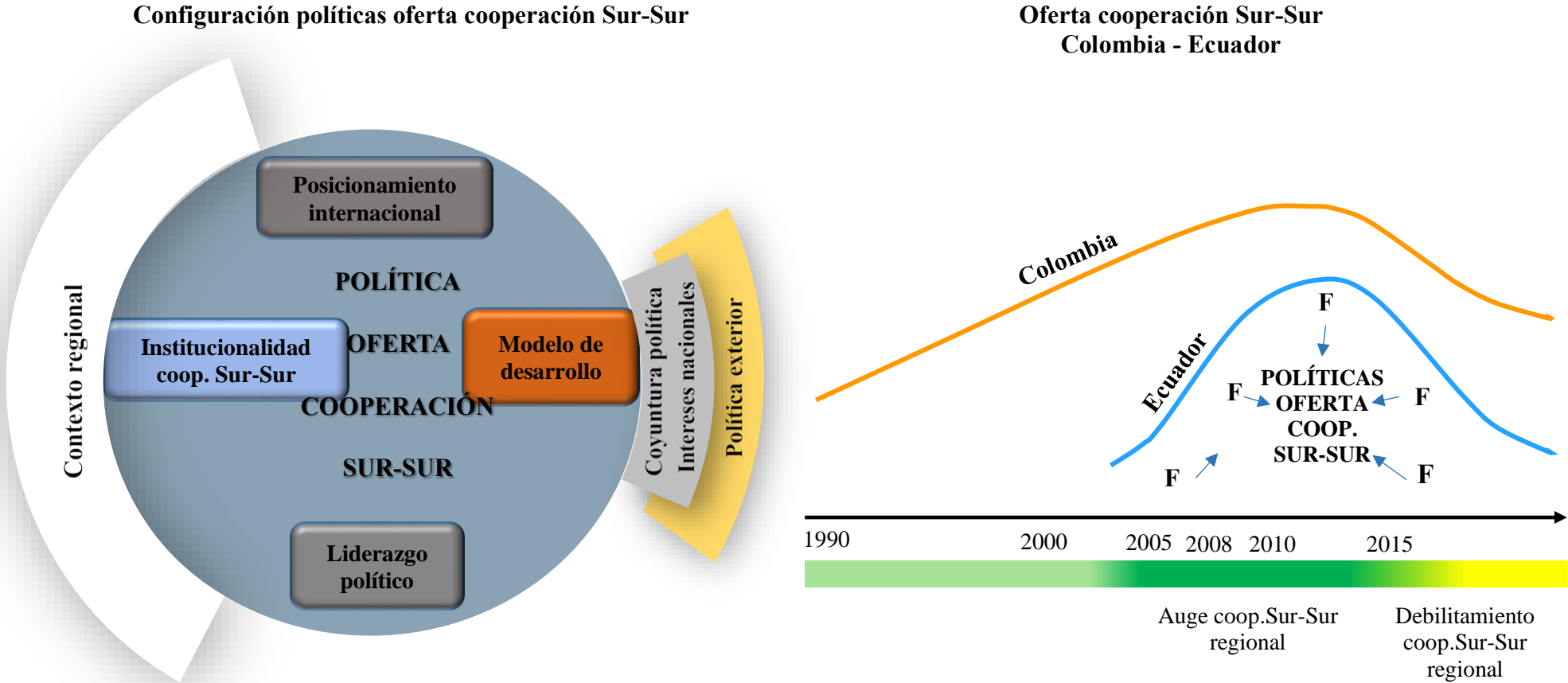
Particularmente, esta perspectiva teórica sirvió para el análisis del factor de la institucionalidad para entender el rol de las normas y el reforzamiento de la institución para conducir la cooperación internacional y la misma política pública. No obstante, el neoliberalismo institucional también mostró su limitación para entender las estructuras del Estado y los cambios basados en ideologías y no en las preferencias del mercado, así como también para interpretar las variaciones de gobernabilidad en Estados en desarrollo, de ahí que la tendencia de los postulados liberales centrado en la relación Estado-sociedad dio cabida para emplear el análisis de política exterior.

El análisis de política exterior planteó la agenda de la oferta de cooperación Sur-Sur como herramienta de política exterior y esclareció la interdependencia entre los cuatro factores (más el contexto regional) en la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur de cada Estado. Así, la necesidad de entender a profundidad cada uno de los cuatro factores y sus dimensiones subyacentes para explicar su influencia en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador requirieron no solo del nuevo liberalismo de Moravcsik y del neoliberalismo institucional, sino también del análisis de política exterior.

El uso del poder blando por parte de ambos países que permeó los factores puso de manifiesto la importancia de la cuestión política en el manejo de la oferta de cooperación Sur-Sur. Este estudio se propuso entender la cooperación técnica-científica desde un enfoque político a partir de los principios de la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, se observó la transversalidad del poder blando en las acciones cooperativas de ambos países. El término socio-oferente encierra la condicionalidad que está detrás de los intereses de cada país y es allí que aparece el poder blando, que trasciende la solidaridad, incondicionalidad, beneficio mutuo y más.

Es importante remarcar que los estudios sobre la cooperación Sur-Sur realizados desde el Sur son importantes para los hacedores de políticas públicas en la toma de decisiones y para la academia. En este último ámbito esta tesis aporta al conocimiento de los factores que inciden en las políticas de cooperación Sur-Sur de los Estados al explicar por qué dos Estados actuaron de forma diferente en la materia en un espacio y en un período propicio por el florecimiento de la cooperación a nivel regional. Para ello se examinaron variables internas y externas y se compararon para entender la influencia de cada factor en la política de cada Estado. Los casos presentaron interesantes matices, convergencias y divergencias, en una época de intensa manifestación de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica conforme se explica con el gráfico 7.1. Desde este ángulo, esta investigación con sus resultados se constituye en un aporte a los Estudios Internacionales y, particularmente, a los estudios sobre cooperación internacional. La tesis se centró en dos países de la región andina, una región relativamente poco estudiada, aportando a la literatura académica desde el Sur.

**Gráfico 7.1. Configuración de políticas de Colombia y Ecuador como oferentes de cooperación Sur-Sur**



Elaboración con información de la investigación.

A continuación, en atención a las preguntas subsidiarias planteadas en esta investigación, se resumen los principales hallazgos para cada uno de los cuatro factores identificados como principales y que contestan cada pregunta. Como se muestra en el gráfico el contexto regional estuvo presente transversalmente en el análisis de cada uno de los factores.

## **1. Posicionamiento internacional**

Fue importante el estudio del posicionamiento internacional para explicar de qué manera la oferta de cooperación Sur-Sur sirvió para: (i) acercarse al Norte o para distanciarse y marcar diferencias; (ii) en conjunto los países tener voz desde el Sur global; (iii) influir en ciertos asuntos o (iv) ayudarse mutuamente y contribuir a generar capacidades. Los casos, con sus características, brindaron interesantes similitudes y diferencias que permitieron explicar cómo este factor incidió y configuró la política de ambos Estados como socio-oferente de cooperación Sur-Sur.

Desde los setenta Colombia ha tenido una estrecha relación con Estados Unidos. Su política exterior ha estado direccionada en ese sentido, sobre todo porque es su principal socio comercial y porque, de a poco, Colombia se fue convirtiendo en su representante securitario en la región. Igualmente, con motivo de la seguridad ha permitido que Estados Unidos siga de cerca los asuntos internos de su país. No obstante, en el período 2008-2015 hubo un significativo giro en la política exterior colombiana: el Estado buscó mayor independencia y trató de conseguir nuevos retos en el plano internacional. El proceso de paz entre el Gobierno y las FARC le dio a Colombia esa ventaja de mostrarse como un Estado que pasó de ser un “país problema” a un “país de paz” y con experticia en seguridad.

En este contexto, Colombia diversificó los temas internacionales. La agenda externa introdujo oferta de cooperación Sur-Sur en materia de educación, salud, medio ambiente, cultura, gestión pública, entre otros. No obstante, el eje central lo constituyeron el comercio y la seguridad. En el Gobierno de Santos la política exterior y su agenda se caracterizó por su pragmatismo y no por ideologías.

A nivel doméstico, la generación de políticas públicas para reactivarse socialmente fue una de las virtudes de los Gobiernos durante el periodo de estudio. Colombia pudo dedicarse a lo social porque, a pesar de haber sido declarado PRMA, siguió recibiendo importantes montos de ayuda para el desarrollo, más aún cuando el proceso de paz comenzó a consolidarse. La ayuda al desarrollo y la cooperación Sur-Sur recibidas sirvieron para apoyar el proceso de paz

y el desarrollo colombiano. Así Colombia combinó los dos tipos de cooperación internacional para generar capacidades internas.

La concurrencia de ambos tipos de cooperación permitió nutrirse de conocimiento y perfeccionar prácticas en algunos espacios. Las capacidades adquiridas fueron aprovechadas para construir una agenda diversificada con proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur. Allí la oferta de la cooperación técnica-científica fue una aliada en el posicionamiento internacional. Entonces, frente a la necesidad de mejorar la imagen de país, el cúmulo de conocimientos, las experiencias y las capacidades nacionales sirvieron para recopilar una atractiva canasta de oferta técnica para la región y fuera de esta. Con ello Colombia consiguió los siguientes resultados:

Primero, se acercó a otros países de la región, en especial de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Segundo, se mostró como una economía secundaria, se destacó como un actor de la seguridad y se acreditó como socio-oferente confiable en la región. Tercero, adquirió una buena imagen y prestigio para ser un referente en seguridad por la lucha contra el narcotráfico y oferente de cooperación Sur-Sur en esta materia en la región. La oferta de cooperación política-técnica fue el nexo que configuró los acuerdos de las partes para beneficiarse mutuamente, conforme sus realidades. Cuarto, activó su agenda diplomática para conseguir mayor ayuda para el desarrollo. Su contraparte fue la oferta de cooperación Sur-Sur. De esta manera abrió otra interesante posibilidad de cooperar: entregando y recibiendo.

Estratégicamente lo hizo mediante la cooperación Sur-Sur y triangular. Quinto, la reputación conseguida como socio estratégico y exportadora de experticias le permitió conseguir un puesto en la OCDE y OTAN. Había venido trabajando consistentemente y cumpliendo una serie de requisitos desde hace unos años atrás. Era el tiempo de alcanzarlo. Sexto, inició un amplio periplo diplomático con la oferta de cooperación Sur-Sur con la idea de ganarse la confianza, abrir nuevos mercados, atraer inversión y transnacionalizar sus empresas. Se acercó a Asia y África. Con China profundizó relaciones comerciales. Por último, se consolidó como socio estratégico de Estados Unidos. En definitiva, el nuevo rol de cooperante asumido por Colombia le dio mayores márgenes de movimiento para conseguir posicionamiento internacional hacia el Norte y el Sur.

Sin embargo, a nivel doméstico quedaron latentes varias cuestiones atadas al progreso, de acuerdo a la bibliografía revisada. La cooperación Sur-Sur y la cooperación internacional para el desarrollo contribuyeron significativamente pero no fueron suficientes. Por un lado, el inicio de las conversaciones de paz con la guerrilla requería concesiones de participación en

espacios políticos y de toma de decisiones. Ello se convirtió en un cuello de botella por el entorno conservador de la sociedad colombiana. Por otra parte, el conflicto armado mantuvo en el mínimo desarrollo a grupos de población por muchas décadas, en las que el Estado había sido incapaz de intervenir, en especial en las fronteras. Colombia también debió enfrentar varios desafíos propios de los contextos de post acuerdo y la persistencia del conflicto armado. Estos asuntos debían atenderse para reactivar sectores e incentivar el desarrollo con una inmediata agenda nacional hecha a su medida. No obstante, el presupuesto de la cooperación internacional y los fondos asignados por el Gobierno central fueron insuficientes para lograrlo y la gestión en cooperación Sur-Sur se centró en la oferta, principalmente.

En la otra orilla, desde los ochenta, Ecuador ha tenido Gobiernos tanto de derecha como de izquierda. Muchos de ellos no han logrado mantenerse en el período para el que fueron elegidos. Así sucedió al finalizar el siglo XX e inicios del XXI. Esta intermitencia política fue cambiada a estabilidad democrática y aprovechada por el presidente Correa con una nueva propuesta política y administrativa para el país basada en el buen vivir y el socialismo del siglo XXI. La novedosa ideología ofreció un giro democrático que permitió al nuevo presidente obtener el voto de muchos ecuatorianos. La nueva administración se posesionó en el 2007 con la promesa de sendos cambios estructurales en la gestión pública de la vida republicana.

Prontamente el Gobierno ecuatoriano de la corriente progresista hizo cambios estructurales en la forma de conducir la nación. La redacción de una nueva Constitución y su consagración en las urnas condujo inmediatamente a la renovación política y de organización administrativa. El paradigma del buen vivir -que antepone al ser humano, su entorno y la naturaleza- fue el eje en torno al cual se desarrolló el país. Para instrumentalizar la nueva Constitución se requirió planificar el desarrollo económico, productivo y social de acuerdo a un extenso programa de Gobierno y a los planes nacionales de desarrollo. El trabajo intenso permitió al Gobierno adquirir algunas competencias en gestión pública y obtener mejoras en educación, salud, infraestructura, seguridad y medio ambiente. Había que compartirlas y socializarlas. En el plano internacional, la Carta Magna impulsaba la integración latinoamericana como una forma de promover el desarrollo regional.

En forma paralela, desde un inicio, la cooperación internacional fue motivo de cambios estructurales, desde la coordinación hasta las modalidades. Con ello coincidió que Ecuador, calificado como PRMA, ya no era considerado importante para seguir recibiendo la misma ayuda oficial. Además, internamente se hizo una profunda revisión de las finalidades de la

cooperación internacional para el desarrollo y sus resultados. Acorde a la propuesta de integrarse a la región y de cooperar en el marco de la unión, el Gobierno acogió la cooperación Sur-Sur como una estrategia de transformación para unir esfuerzos con los países semejantes e iniciar una región soberana y un cambio de época. Lo interesante fue que no sólo buscó ser receptor sino que decidió asumir como oferente de cooperación Sur-Sur, con base en los resultados obtenidos en materia de gestión pública y mejoras de condiciones de vida de la población. La cooperación dio lugar a una serie de acercamientos bilaterales y asociativos. De esta manera, Ecuador conforme a su Constitución se abrió con una agenda de política exterior en la que la oferta de la cooperación Sur-Sur era una de sus herramientas privilegiadas para proyectar al país.

Las acciones en política exterior fueron más visibles hacia la región y aprovechadas en el terreno de la integración regional. Ecuador fue uno de los impulsores de una coalición latinoamericana, surgida desde sus propias convicciones e ideologías. En conjunto con otros países Ecuador propuso que la región tuviera una representación con voz y voto para participar internacionalmente y proponer su propio desarrollo regional. La oferta de cooperación Sur-Sur sirvió de aporte en los relacionamientos con países de la región y apoyó en posicionar al país del buen vivir. Esta cooperación sirvió a Ecuador para estrechar relaciones, en una primera instancia, de forma solidaria y técnica y luego combinándolo con encuentros políticos-técnicos con sus similares. A continuación se precisan algunas manifestaciones:

Primero, Ecuador se propuso llegar con la oferta de cooperación Sur-Sur de forma solidaria y técnica a países de menores condiciones económicas y sociales en Centroamérica y el Caribe. Trató de ser solidario porque había pasado por la misma experiencia de estancamiento que estos países y ahora podía aportar para superar problemas de pobreza, desigualdad social, salud, entre otros. Segundo, las acciones y proyectos conjuntos fortalecieron la unión en Sudamérica y en la región. Ecuador promovió para que mediante la cooperación Sur-Sur se transfirieron conocimientos y experiencias. Los programas y proyectos de cooperación Sur-Sur fueron potencializados desde el seno de Unasur y Celac. Impulsó el tema de salud por su experiencia en compras públicas, etiquetado de productos, discapacidades, infraestructura, entre otros. Pero también lo hizo en seguridad con el Ecu911 para fortalecer la seguridad subregional. Tercero, abrió nuevos canales de exportación de sus productos y consiguió inversiones. La Cancillería acompañada de la canasta de oferta de cooperación se dispuso ampliar relaciones diplomáticas en Medio Oriente, Asia y Europa. Se abrieron embajadas en

Qatar, Palestina, Singapore y Portugal. La intención fue buscar nuevos mercados y atraer inversión. Cuarto, Ecuador estableció conexiones con diferentes actores a nivel internacional para impulsar su matriz productiva. El intercambio de experiencias, conocimientos, movilización de expertos, académicos y técnicos fue una manera de apoyar la regeneración económica mediante la cooperación Sur-Sur. Una muestra fue la creación de la Ciudad del Conocimiento Yachay. Con la participación de la academia y Gobierno se buscaba crear industria que activara la producción. Este ambicioso proyecto necesitaba de la concurrencia de mucha cooperación científica-tecnológica y de innovación, como receptor y oferente. Y por último, la generación de políticas públicas a partir de la planificación descentralizada y participativa favoreció el desarrollo de competencias y avances en materia social y de gestión pública. Ello condujo a que se acojan las buenas prácticas y se oferten como cooperación Sur-Sur.

Todas estas iniciativas posibilitaron que Ecuador saliera del anonimato con una posición política-ideológica nacional e internacional en firme. En estos propósitos la oferta de cooperación Sur-Sur fue una señal de aproximaciones amistosas entre estos países.

A nivel interno, los cambios en la estructura administrativa del Estado ecuatoriano y de gestión pública fueron una realidad, que posibilitó la transferencia de buenas prácticas y conocimientos. Sin embargo, el amplio tema del cambio de la matriz productiva no avanzó como se esperaba, aunque científica y tecnológicamente se sabía que solo se lograrían estos avances a mediano y largo plazo. Se requerían ingentes recursos económicos para poner en marcha este cambio. La baja de ingresos en el presupuesto nacional por los precios del petróleo y *commodities* condujo al atraso del proyecto. Tampoco se aprovechó para atraer intercambios mediante la cooperación triangular o cooperación Sur-Sur como una fuente adicional en la inversión.

En términos generales, se pudo observar cómo Colombia y Ecuador intentaron desde sus espacios cooperar como socios, promover sus intereses y actuar internacionalmente. De manera diferente establecieron sus visiones y perspectivas. Ejercieron poder blando en sus acciones de su política exterior mediante la cooperación Sur-Sur. Ello les permitió posicionarse internacionalmente y mejorar su imagen. Uno tuvo mayores acercamientos políticos, económicos y comerciales con Estados Unidos y el otro con China.

En el proceso del posicionamiento, la cooperación Sur-Sur para los dos países tuvo una dimensión estratégica política-técnica, sobre todo para Colombia y además ideológica para



Ecuador. Colombia aprovechó la transferencia de capacidades que le permitía la cooperación Sur-Sur para desarrollar y fortalecer relaciones bilaterales, regionales y multilaterales. Su experiencia en este tipo de cooperación le permitió avanzar en la consecución de sus intereses estratégicos regionales y externos. Mientras tanto, que Ecuador se benefició de las acciones de oferta de cooperación Sur-Sur para construir relaciones bilaterales, incidir en la integración regional y mejorar su imagen internacional. Sus intereses fueron políticos e ideológicos, pero también de intercambios y prácticas solidarias que fue como empezó acompañado de una agenda de oferta de cooperación Sur-Sur.

En concordancia con la política de cooperación Sur-Sur, la política exterior de los dos países tuvo diferentes matices en sus preferencias e intereses. Colombia delineó una política más amplia acorde a sus intereses de proyección internacional. Fue perseverante. Su mayor bandera fue su experiencia en temas de seguridad nacional y regional pero también cooperó en otros temas diversos. Tres fueron sus mayores desafíos con la cooperación: (i) conquistar mercados; (ii) captar ayuda oficial con el sello de socio confiable y (iii) proyectarse internacionalmente para apropiarse de espacios en organismos internacionales para la toma de decisiones globales. En otras palabras, Colombia buscó posicionarse en el Norte para cooperar con el Sur. Por su parte, Ecuador prefirió una política exterior apegada a la Constitución del buen vivir más discreta en cuanto al alcance y directa para granjearse reputación en la región como primer paso. Se caracterizó por: (i) los procesos de integración regional que ocuparon un lugar privilegiado y propósitos políticos y comerciales y (ii) el deseo de una prolongación política, comercial y económica extrarregionalmente. En ambos diseños de agendas de política exterior para su proyección internacional incidieron la visión de Gobierno con sus propios intereses y modelo de desarrollo pero, sobre todo, la coyuntura estratégica, política e ideológica.

## **2. Liderazgo político**

El factor del liderazgo político fue estudiado a partir del liderazgo del presidente con su perfil e ideología, y la representación gubernamental mediante el discurso a nombre del Estado y la visión del mundo. Con ello se analizó el liderazgo que asumió cada país en el contexto internacional con énfasis en lo regional y la actuación de cada Estado en espacios de cooperación Sur-Sur internacional para examinar su incidencia en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador. Se construyó una tipología de liderazgo político

sobre la base de la revisión literaria y acorde a los propósitos de esta investigación. Para la revisión se adoptó las características del liderazgo político-público, transformacional, transaccional, estratégico y empoderado.

El auge de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica en este siglo XXI y los acontecimientos internacionales trajeron consigo dinámicas de liderazgos que aparecieron en la región. En tal virtud, el liderazgo ejercido por Colombia y Ecuador es parte de esos cambios perpetrados en la región y en los que la política de oferta de cooperación Sur-Sur fortaleció el estilo de liderazgo individual y del Estado. El presidencialismo característico de ambos países contribuyó al liderazgo y a la política de oferta de cooperación Sur-Sur. El factor liderazgo político fue examinado en un país de economía intermedia que atravesó por un momento coyuntural por el proceso de paz y en otro país pequeño que también pasó por importantes cambios estructurales en lo económico, lo político y lo social, y una coyuntura ideológica al asumir un Gobierno progresista.

En el marco teórico se planteó que los entornos de incertidumbres sociales, económicos y políticos son idóneos para el liderazgo político. Precisamente durante los primeros quince años del siglo XXI en la región se vivió un mosaico de acontecimientos internacionales y nacionales. Fue entonces que el liderazgo político-público impregnado de una serie de características que lo definen, y haciendo uso de poder blando, fue clave para asumir retos, cooperar y fortalecer la posición de ambos países. El ejercicio del liderazgo desde el “nosotros” promovió la oferta de cooperación Sur-Sur mediante el discurso e impulsó la política de oferta.

Este factor de liderazgo se lo entendió desde dos aristas. El liderazgo político que asumió el país con varias estrategias, una de ellas fue la oferta de cooperación Sur-Sur. Por otro lado, el liderazgo del país para liderar espacios internacionales de cooperación Sur-Sur demostrando su apropiación en la gestión de la cooperación Sur-Sur. La actuación de Colombia en organismos del Norte y del Sur como PNUD, Cepal y Segib, por ejemplo, evidenció este último tipo de liderazgo. Colombia buscó varios espacios internacionales para trabajar y liderar la cooperación Sur-Sur. Además, preparó una caja de herramientas propias para mostrar en las giras diplomáticas. Ecuador, que recién en este período mostró signos de asumir la oferta de cooperación Sur-Sur, también avanzó a pasos agigantados entre el 2010-2014. Se inmiscuyó en las discusiones regionales e internacionales de la cooperación Sur-Sur como en SELA, Cepal y Segib. Hizo lo propio por mostrar herramientas metodológicas y las compartió. Ambos países se apropiaron de la cooperación Sur-Sur y se insertaron en los

debates de la cooperación internacional para fortalecer el desarrollo de las naciones. Colombia se inclinó por el debate de la ayuda oficial y Ecuador lo hizo por la cooperación horizontal.

Colombia no solo se quedó con la cooperación horizontal Sur-Sur sino que, principalmente, buscó socios para cooperación triangular. De esta manera, ambas manifestaciones de liderazgo incidieron respectivamente en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador.

Dicho lo anterior, el liderazgo político-público asumido por los presidentes Uribe y Santos durante el periodo de estudio combinaron las características descritas para actuar en el plano internacional y supranacional. Buscaron generar buenas relaciones con otras naciones, estrechar vínculos económicos y comerciales, culturales, así como avanzar en el cumplimiento de los ODM/ODS. Pero sobre todo, trataron que Colombia se convirtiera en un referente securitario y un líder en la protección de la naturaleza y medio ambiente. Este liderazgo con rasgos de empoderamiento permitió a Colombia alcanzar un mejor posicionamiento internacional y más cooperación de parte de países del Norte. Estos avances se lograron mediante la cooperación Sur-Sur, la cual, le sirvió al país para mostrar su activa actuación solidaria en la región y proyectarse cautelosamente en otros niveles de decisiones políticas, económicas, comerciales y securitarias a nivel internacional.

El liderazgo asumido por Colombia fue producto de un sostenido y estratégico trabajo mediante acciones y proyectos de cooperación político-técnico. Las prácticas cooperativas horizontales de Colombia fueron a niveles bilateral, regional, sobre todo en Centroamérica, el Caribe y extrarregional, para construir relaciones fructíferas y crear una imagen de país que trabaja por su desarrollo. En la región su liderazgo de tipo transaccional se fomentó con el proceso de paz con grupos insurgentes. El liderazgo de país manifestado en la oferta en una variedad de áreas, además de seguridad, también impulsó al diseño de una política de oferta permitiéndole interactuar y mostrar su faceta mediante un liderazgo transformacional y transaccional. El discurso empleado mostraba la visión del mundo que tenía Colombia. Su liderazgo político y estratégico-pragmático fue pensado en función del país.

En el caso de Ecuador, el liderazgo presidencial político-público buscó construir una región más unida, homogénea e igualitaria en el plano internacional. A nivel interno, el presidente Correa trabajó en su programa de buen vivir, redactó una Constitución y realizó importantes cambios estructurales, uno de ellos la reorganización de la cooperación internacional e impulsó el ejercicio de socio-oferente. Los frutos cosechados y el momento de coyuntura

política que se vivía en la región incentivaron a que el presidente lidere varios espacios, en los que la oferta de cooperación Sur-Sur sería su aliada para mostrar su gestión y establecer vínculos con países vecinos. Mediante un liderazgo transformacional planteaba que la cooperación Sur-Sur era una vía para impulsar el desarrollo de cada uno de los países para superar esa gran brecha social, económica y cultural que existía. Además de querer formar una coalición regional, Ecuador se proponía ser reconocido más allá de la región como un país con un discurso de postura soberana y que avanza. Su liderazgo político, estratégico-ideológico fue pensado en función del país y de la región.

El liderazgo estratégico de Ecuador se inclinó principalmente por una cooperación horizontal bilateral y regional en el marco de la integración, pero también interregional con los Brics y el G77+China; y multilateral global mediante acciones en organismos como Cepal y el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. En este último nivel el intercambio fue poco, comparado con Colombia porque recién empezaba con la oferta.

En términos generales, el liderazgo político demostrado por cada uno de los dos países obedeció a situaciones, visiones, intereses y contextos diferentes. Fue individual y también cooperativo. Actualmente, las uniones de países son las que otorgan mayores oportunidades de respuestas, más aún cuando se trata de países en desarrollo. Lo que significa que ese liderazgo asumido por cada país debió desembocar en un eje central representativo para el grupo o región donde se encontraba representado como lo quiso hacer Ecuador y en menor medida Colombia. Pero en ningún espacio de integración se visualizó el liderazgo regional. No obstante, Colombia se desarrolló en doble sentido con su liderazgo individual y con una activa participación en esquemas de integración regional.

Celac y Unasur fueron los espacios donde ambos países ejercieron liderazgo a nivel regional. Colombia depositó su interés en esos grupos de integración pero, al mismo tiempo, siguió en búsqueda de nuevos espacios con sus objetivos trazados hacia el Norte. Fue una forma de continuar conforme a la visión de país y alcanzar sus propósitos. Por su parte, Ecuador impulsó con su liderazgo los bloques regionales confiando en que estos le permitirían fortalecerse en lo político, económico y comercial. Pese a que la integración regional mantenía diversas ideologías les unía el diálogo y la cooperación. Dicho lo anterior, el liderazgo político de ambos países, promovió la oferta de cooperación Sur-Sur individual, con algunos matices, y grupal en ámbitos de salud y seguridad principalmente. Lo hicieron conforme sus políticas de desarrollo internas e influenciadas por el entorno “presidencialista”. El liderazgo ejercido por Colombia y Ecuador impulsó fuertemente la política de oferta de

cooperación Sur-Sur como también en la apropiación de la cooperación Sur-Sur en espacios internacionales como otra forma de mostrar liderazgo en este tema.

### **3. Modelo de desarrollo**

El modelo de desarrollo, como instrumento que guía el accionar de un Gobierno y Estado, influyó directamente en las políticas de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador. Los lineamientos que asumieron las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur surgieron de las directrices en cada nivel de organización en Colombia y central en Ecuador. En la explicación del modelo se analizaron la política nacional de desarrollo de cada país y, sobre todo, se tomaron en cuenta los planes nacionales de desarrollo. Se encontraron similitudes y diferencias que dan sentido a lo que finalmente sucedió con los lineamientos de política de cooperación Sur-Sur en ambos países.

El modelo de desarrollo de Colombia, centrado en una economía de mercado, basó su accionar en los planes de desarrollo. La Ley 152 y la Constitución dieron las instrucciones de planificación para cada nivel del Estado. Es así que desde el ejecutivo se diseñó el plan nacional para cada período. Los niveles subnacionales tuvieron libertad para sus planificaciones en coordinación con los lineamientos que proporcionaban la propia ley y la planeación de la Presidencia. Cada nivel lo hizo de acuerdo a sus necesidades, realidades y capacidades.

Los planes del ejecutivo estuvieron diseñados de acuerdo a un eje central. Por ejemplo, durante el periodo de estudio se enfocaron en seguridad, paz, educación y progreso. No obstante, otros temas prioritarios como salud, medio ambiente, empleo, comercio y economía siguieron vigentes. Pese al acento de un modelo económico de mercado, Colombia no dejó a la deriva los otros temas que tenían impacto directo en la estabilidad y progreso nacional. En parte, ello se debió a que como receptor de ayuda internacional estaba llamado a dar atención a sectores sociales y obtener datos para mostrar al Norte y la oferta de cooperación Sur-Sur hizo su parte.

En el período estudiado se observa que entre los objetivos de los planes nacionales de desarrollo de Colombia aparecía la cooperación Sur-Sur de manera destacada como gestor del desarrollo colombiano. De aquí surgieron los lineamientos incorporados en la política de oferta de cooperación Sur-Sur. Esos direccionamientos se encontraron en las tres estrategias

nacionales de cooperación internacional para 2004-2006, 2007-2010 y 2012-2014, así como en la hoja de ruta 2015-2018.

Por su parte, el modelo de desarrollo acogido por Ecuador se basó en el buen vivir. Así irrumpió en la forma de concebir y gestar el desarrollo. Fue un período de cambios estructurales, en el que el Gobierno diseñó un propio modelo de desarrollo para el país. Estableció un modelo de alternativa al desarrollo enfocado en el ser humano como motor del desarrollo. Por lo tanto, el mayor impulso al desarrollo vendría de las fortalezas internas del país. Proponía auspiciar una economía social y del conocimiento. Para ello, lo primero que el Gobierno procuró fue crear las capacidades institucionales para fortalecer las capacidades ciudadanas grupales e individuales.

La elaboración de una Constitución enfocada en el buen vivir dio paso a que desde una estructura fuerte y centralizada se reorganizara el Estado, se modernizara y se dotara de herramientas de planificación y políticas públicas para fomentar el desarrollo. En este sentido, el ente rector de la planificación tomó mucha fuerza y abarcó una organizada y distributiva forma de concebir el presupuesto y destinarlo equitativamente para desarrollar todas las áreas. Es decir, todos los niveles de planificación de los órganos subnacionales estuvieron coordinados desde el órgano planificador central.

Es así que los tres planes nacionales de desarrollo 2007-2010, 2009-2013 y 2013-2017 tuvieron como consigna la creación de capacidades ciudadanas, la integración latinoamericana y el impulso de la matriz productiva, respectivamente. Es a partir de estos planes que se empezó a dar visibilidad a la cooperación Sur-Sur científica-técnica en Ecuador. Por vez primera se mencionó una oferta de cooperación Sur-Sur para el impulso del desarrollo.

La cooperación Sur-Sur, al ser parte de los planes nacionales de desarrollo, debía funcionar, dinamizarse y atender los requerimientos hacia el desarrollo. Sus principales indicadores se centraron en lograr acercamientos y compromisos en el marco de la integración regional y en la transformación de la matriz productiva. Esto contribuiría a las relaciones exteriores, permitiría ganar reputación y obtener un posicionamiento internacional. El convencimiento de la importancia de esta forma de cooperar llevó a que Ecuador adoptara una agenda de cooperación internacional que priorizaba la cooperación Sur-Sur.

Por tanto, en Colombia y Ecuador la oferta de cooperación Sur-Sur técnica-científica para el desarrollo estuvo en sintonía con los planes nacionales que reflejaban sus modelos de desarrollo. La diferencia en cuanto a resultados fue que Colombia combinó las dos

modalidades de cooperación internacional, gracias a que mantenía la ayuda en cooperación internacional. Esto no sucedió en Ecuador que tuvo que promover la cooperación Sur-Sur y sostenerla autónomamente. Pese a esa diferencia ambos países llevaron a cabo acciones importantes de oferta de cooperación Sur-Sur en función del desarrollo.

En términos generales, la flexibilidad de la cooperación Sur-Sur permitió adaptarse a los diversos pensamientos políticos-ideológicos e intereses promovidos en sus modelos y planes de desarrollo, así como a los distintos desarrollos en la región. La oferta de cooperación Sur-Sur sirvió a los intereses de estos dos países con sus matices en la práctica y aplicación. Ambos países se apropiaron de esta cooperación mediante la oferta, aunque cada uno de forma particular. Sus modelos de desarrollo, más allá de sus enfoques, demostraron que sí hubo formas de conciliación y resiliencia para que la oferta de cooperación Sur-Sur sirva a los intereses nacionales.

#### **4. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur**

La institucionalidad de la cooperación Sur-Sur representa su origen, base y huellas. Si no hay una institucionalidad carecen del respaldo todas las acciones que se hagan. La institucionalidad involucra historia, bases normativas, estructura administrativa, actores, presupuesto y decisión política para su sostenimiento. Generalmente la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur suele estar dentro de la estructura de la cooperación tradicional o técnica. Unas veces tiene nombre propio y otras no.

Para examinar cómo la institucionalidad incidió en la oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador durante el periodo de estudio se hizo un recorrido de la evolución política, jurídica y administrativa de la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. En atención a la teoría de una política pública se analizaron los esfuerzos desde el Estado por instituir una política de cooperación Sur-Sur y se examinaron las estrategias y agendas de ambos países.

El análisis evidenció que la cooperación Sur-Sur en Colombia tuvo su máxima expresión en el periodo 2010-2015 con la APC. Pero su señal de empleo como cooperación Sur-Sur se manifestó al finalizar la primera década de este siglo. Se exteriorizó con la necesidad de dinamizar y complementar la cooperación internacional tradicional para el desarrollo interno de Colombia y para mostrar su condición de potencial oferente. Para ello la cooperación Sur-Sur se consideró como una pieza clave en la estrategia de política exterior y relaciones

internacionales. Ya en el mandato del presidente Santos se fortalecieron las bondades que ofrece la cooperación Sur-Sur y se la adoptó enfáticamente para consolidar objetivos domésticos y, sobre todo, internacionales. La oferta de cooperación horizontal no era nueva y venía desde finales del siglo XX en el rol de oferente y receptor.

Como política Colombia tuvo varios motivos, desde renovar las relaciones bilaterales y establecer lazos de solidaridad, diversificar la cooperación internacional, responder a la integración regional y extenderse comercial y económicamente hacia otras regiones. En el orden doméstico hubo un denodado interés de desarrollar capacidades, especializarse en ciertos temas en los que Colombia ya tenía experiencia y reconocimiento. Así la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur contribuyó a generar capacidades para el desarrollo interno de Colombia.

En tanto, en Ecuador se dio inicio oficial de cooperación Sur-Sur (en un principio horizontal) a partir del año 2008 con la institucionalidad y sus políticas. Entre el 2010 y 2014 esta modalidad de cooperación alcanzó su cima. La nueva institucionalidad que adquirió la cooperación internacional con Ageci y principalmente con la Seteci planteó la implementación de políticas para canalizar la cooperación internacional no reembolsable. La cooperación Sur-Sur pasó a tener una unidad para el manejo como oferente y receptor tomando en cuenta prioridades nacionales y la conveniencia de acercamientos externos. Esta modalidad se convirtió en aliada para la institución y se estimuló mediante una política.

La reingeniería que se aplicó en el tratamiento de la cooperación, al empezar el período del presidente Correa, incomodó a los cooperantes y la diplomacia ecuatoriana. Seteci logró en corto tiempo alinear la cooperación internacional en el marco del buen vivir. La institucionalidad dio respaldo a la creación de una serie de productos que por primera vez tenían el sello oficial y que sirvió para implementarlos y compartirlos con otros países. La institucionalidad y la capacidad de su equipo fueron reconocidas con la representación ecuatoriana en las mesas de negociaciones y foros. Desde la institucionalidad, la oferta de cooperación Sur-Sur se convirtió en el nexo para intercambiar y difundir experiencias y como retorno se esperaba que sirviera para fortalecer la matriz productiva. En tal virtud, hubo reconocimiento de la importancia y fortaleza de la cooperación Sur-Sur, voluntad y decisión política por el presidente Correa. La agenda de política exterior se vigorizó con la cooperación Sur-Sur para proyectar al país como oferente, brindando capacidades nacionales y experiencias desarrolladas.



Por otra parte, los organismos internacionales como PNUD pero, principalmente SELA y Segib, propendieron a construir una política de cooperación técnica desde los lineamientos recibidos de sus integrantes, representados por autoridades de Estado. Mediante métodos y acciones se propusieron materializar los propósitos altruistas de la cooperación Sur-Sur. Todo apuntalaba a encontrar soluciones compartidas con el intercambio de conocimientos, buenas prácticas, experiencias, formación, capacitación y asesoría en diversas áreas para bonificar y complementar el desarrollo de los países. Los lineamientos tenían como objetivo respaldar a los Estados desde sus propias funciones para enfrentar los problemas como sociedades heterogéneas.

Un aspecto importante que faltó en la institucionalidad de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador fue dotar a la cooperación con un marco legal contundente para tener una política más sólida y sostenible. A Colombia, le restó complementar el cuerpo normativo jurídico en el manejo y seguimiento de la cooperación internacional con el fin de obtener mayor autonomía, empoderamiento y protegerse ante cambios. Para Ecuador sus intenciones plasmadas en la Constitución no fueron suficientes para sostener la institucionalidad de cooperación Sur-Sur. Tanto para Colombia y, sobre todo para Ecuador, -aunque en este último país era muy temprano por no haber llegado a un nivel de madurez en la gestión e institucionalidad de la cooperación internacional-, una ley les hubiera permitido consolidar la política pública y proteger la institucionalidad de cooperación Sur-Sur frente a cambios de Gobierno o discrecionalidad política. De igual manera para Ecuador, la apropiación de la fortaleza de la cooperación Sur-Sur y un mayor respaldo político y jurídico habrían permitido que la cooperación no perdiera importancia, no decayera la canalización de fondos permanentes y no se convirtiera en un tema coyuntural o de Gobierno sino en una política pública sostenible.

La promoción y el desarrollo de la oferta de cooperación Sur-Sur estuvieron plasmados en la agenda de cooperación Sur-Sur en sintonía con la agenda de política exterior. En ambos países existe el manejo político y el manejo técnico de la cooperación internacional, incluso en Colombia existe una unidad de cooperación Sur-Sur en APC y otra unidad menor en la Cancillería. La figura del presidencialismo también influye en el manejo de la cooperación Sur-Sur.

Durante el análisis de los factores se encontró como elemento subyacente la comunicación internacional para apropiación, uso y resiliencia de la cooperación Sur-Sur y estuvo presente en el despliegue de la agenda de política exterior. La difusión de la cooperación Sur-Sur sirvió

para compartir información demostrando el uso de esta herramienta para hacer su trabajo más extenso pero, sobre todo, para dar continuidad a sus acciones y demostrar su fortaleza. La creación de redes, sistemas de información, repositorios, eventos y otros fueron utilizados para difundir y ampliar el alcance de la cooperación Sur-Sur. Para Colombia y Ecuador, la comunicación fue el vehículo para apropiarse, empoderarse y difundir la oferta de cooperación Sur-Sur y mejorar su reconocimiento y reputación internacional.

## **5. Discusión de resultados y aportes**

Los factores políticos que intervienen en una política pública cuentan con atributos internos que son interdependientes, continuos y se transforman. El estudio de los cinco factores, incluido el contexto regional, puso al descubierto el encadenamiento que hay entre ellos. No se puede hablar de un posicionamiento internacional sin desprenderse del contexto regional y del ejercicio del liderazgo. De igual forma, la visión del mundo de un Gobierno está relacionada con el modelo de desarrollo. Asimismo, la institucionalidad responde a políticas intermésticas y todos estos factores en conjunto son clave para alcanzar un reconocimiento internacional. Es necesario tomar en cuenta esta intersección para comprender de qué manera estos factores se configuraron e incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador.

Los cuatro factores analizados empíricamente no se pueden encasillar en una sola fuente, sea doméstica o internacional. En la política de cooperación, como herramienta de política exterior, se sabe que confluyen variables domésticas y sistémicas, que no son excluyentes. Además, las políticas intermésticas intervienen en conjunto y cumplen su rol de vinculantes. Las preferencias e intereses de los Estados toman en cuenta estas dos fuentes y se extiende a la interdependencia que conlleva la actuación internacional.

De igual forma se evidenció que estos factores necesariamente se componen de subfactores o categorías de análisis que dimensionaron a cada uno de ellos. En la práctica, cada factor se puede estudiar ampliamente involucrando más elementos y profundizando en casos de estudios específicos. Pero la idea en este estudio fue examinar los cuatro factores con sus subfactores, en un contexto regional, y conjugarlos en la explicación de la configuración de la política de cada Estado como socio-oferente de cooperación Sur-Sur. Varios asuntos convergen en la creación de una política pública pero también hay factores que inciden en ella y que respaldan a las preferencias e intereses del Estado.

En este escenario, el estudio permitió analizar la evolución de la oferta de cooperación Sur-Sur y su uso en dos países andinos de renta media, Colombia y Ecuador, entre 2008-2015. En este período se intensificó el relacionamiento y la oferta de cooperación Sur-Sur fue un camino para acelerar el proceso de integración y un agente promotor del desarrollo. Así, Colombia, como virtual potencia económica intermedia o secundaria regional, proyectó su política de cooperación de acuerdo a sus preferencias e intereses. Transfirió experiencias de desarrollo y gestionó complementariamente la cooperación internacional, tanto la ayuda oficial como la cooperación Sur-Sur. Por su parte, Ecuador enrumbó la cooperación internacional y alineó al desarrollo. La política de la oferta de cooperación Sur-Sur se delineó acorde al mandato constitucional del buen vivir y permitió al país acercarse a sus pares en el marco de la integración regional y transferir las capacidades desarrolladas.

A la luz de lo dicho, del análisis se desprenden varios aportes al campo de los Estudios Internacionales y a la cooperación internacional, de forma más específica:

Primero, se puede estudiar la cooperación Sur-Sur en diferentes dimensiones: política, económica, comercial, cultural, social, género, medio ambiente, científica-tecnológica y más. También se puede tomar en cuenta a una diversidad de actores: organismos internacionales, Estados, Gobiernos subnacionales, grupos sociales, sector privado, academia y ONG.

Además, se puede estudiar la oferta o demanda en países pequeños, medianos o grandes, incluso tipificándolos por su ideología o modelo de desarrollo. Cualquiera sea el enfoque, es probable que la cooperación Sur-Sur se torne más importante, en especial con el regreso de varios Gobiernos de izquierda en Sudamérica en 2022. En efecto, se encontró que la cooperación Sur-Sur se adaptó a los intereses nacionales de Colombia y Ecuador y se convirtió en una herramienta de política exterior de mucha importancia para el desarrollo de sus capacidades internas, aunque requirió de apoyo político, jurídico y económico.

Segundo, existen muchos estudios acerca de la cooperación Sur-Sur, pero estos conciernen principalmente a países emergentes o los que destinan grandes rubros a esta cooperación. En la región, los contrastes por la heterogeneidad se manifestaron en dos tendencias políticas-ideológicas, cuyos protagonistas fueron países emergentes, cuasi emergentes y pequeños. El marco temporal de estudio fue escogido en función de hechos históricos acontecidos en la región y en el mundo, los que indirectamente incidieron en la forma de concebir la oferta de cooperación Sur-Sur. La apuesta de esta tesis fue realizar una investigación innovadora acerca de las políticas de cooperación Sur-Sur de dos “actores en desarrollo del Sur global” en dos

escenarios y con intereses políticos e ideologías distintas en un mismo contexto regional. Posiblemente el tema ideológico no sea determinante, pero en situaciones en las que la cooperación Sur-Sur no está institucionalizada, puede influir de gran manera. Particularmente los dos países tuvieron una reestructuración de la cooperación internacional y en específico de la cooperación Sur-Sur, que coincidió con los años 2007 y 2008. De ahí en adelante se mostraron importantes manifestaciones de esta modalidad de cooperación hasta 2015. Esto nos conlleva a seguir indagando sus alcances, cuándo y hasta dónde interviene y su impacto. Contextos como los acontecidos en la región andina en el periodo de estudio brindan grandes insumos para el análisis. Los dos países andinos son el reflejo del uso de la oferta de cooperación Sur-Sur en una época de auge para la cooperación Sur-Sur en la región.

Tercero, al final del día se encontró que los intereses políticos guían las políticas de cooperación internacional. Aunque la solidaridad o el beneficio mutuo pueden estar presentes, las preferencias y los intereses políticos intervienen en la toma de decisiones. Ello no impide que la cooperación Sur-Sur pueda llamarse técnica-científica para el desarrollo, pero frecuentemente tiene tras un propósito político. Tampoco quiere decir que se asemeje a la cooperación tradicional porque sus principios la diferencian de esa modalidad.

Cuarto, en cuanto a la perspectiva teórica, con este estudio positivista se manifiesta que una sola forma de mirar el objeto de estudio es, en ocasiones, poco productiva. Para tener un análisis amplio se hace necesario tener otros enfoques y romper los aislamientos teóricos. El estudio de la cooperación internacional se puede descomponer y analizar con diferentes lupas teóricas para generar nuevos conocimientos. Si bien a nivel del Estado el pensamiento liberal y sus variantes (neoliberalismo institucional y nuevo liberalismo) fueron los principales soportes teóricos para esta tesis, ello no imposibilitó acudir a otras perspectivas, como el constructivismo y el análisis de política exterior.

Quinto, este estudio permitió entender de qué manera ciertos factores incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de los dos países. Colombia vio en sus problemas de seguridad y en el proceso de paz una oportunidad para desarrollarse, salir al mundo y buscar al Norte. Ecuador, poseedor de recursos económicos y capacidades de desarrollo limitadas, intentó fomentar un desarrollo social interno con un moderno Estado y una propuesta de transformación de la matriz productiva. Buscó difundir este modelo de desarrollo internacionalmente, así como impulsar la integración regional y alcanzar su soberanía acogiendo a la cooperación Sur-Sur como alternativa para fortalecerse y desarrollar relaciones con sus pares. En lo actuado por los dos países se observó que su política de oferente de

cooperación Sur-Sur estuvo configurada por el posicionamiento internacional, liderazgo político, modelo de desarrollo, la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur y, de forma transversal, el contexto regional. Para cada factor las características únicas y distintivas de cada país influyeron en su política de oferente de cooperación Sur-Sur, como se sintetizó en las tablas 3.5, 4.1, 5.1 y 6.3.

Sexto, el análisis de cada caso, con sus divergencias y convergencias, ofrece insumos valiosos a nivel académico y práctico que se derivan en nuevos conocimientos. Los hallazgos permitieron entender cómo, en un contexto regional, cuatro factores clave configuraron las políticas de Ecuador y Colombia como oferentes de cooperación Sur-Sur. De forma más específica, posibilitaron comprender cómo los dos países crearon y ajustaron su estrategia de cooperación Sur-Sur para posicionarse internacionalmente y ejercer liderazgo. También se observó cómo el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur intervinieron, aprovechando la flexibilidad-adaptabilidad y usos que permite la cooperación Sur-Sur en sintonía con los intereses nacionales e internacionales plasmados en la política exterior. Las agendas de cooperación de ambos Estados revelan la influencia de factores domésticos e internacionales y de los actores. En la escena internacional se explicó de qué forma la estrategia de oferta de cooperación Sur-Sur, con la aplicación del poder blando, buscó promover los intereses nacionales/internacionales de cada Estado y ayudarlo a alcanzar cierto posicionamiento. La cooperación Sur-Sur y las estrategias de inserción regional empleadas por cada país explicaron su rol como oferentes en el período de estudio, con ideologías, actores, intereses y voluntades diversas.

Séptimo, Colombia en estos años ha tenido significativas muestras en el empleo de la cooperación Sur-Sur y no ha dejado de ser un importante actor de la modalidad horizontal. Por ello, en el período de estudio su política de cooperación Sur-Sur fue estratégica, política, técnica y coyuntural para destinarla al desarrollo, en complemento con la cooperación tradicional. Mientras tanto, la política de cooperación Sur-Sur de Ecuador durante el tiempo de estudio mostró grandes logros, en lo institucional principalmente. Ello sirvió al país para desarrollar un liderazgo y alcanzar un posicionamiento a nivel regional. Su uso estuvo anclado a lo ideológico y coyuntural y, particularmente, pasó de lo técnico a lo político para finalmente quedarse en el plano ideológico, político, técnico y coyuntural en 2015.

Octavo, los nuevos temas de investigación de cooperación Sur-Sur se convierten en interesantes propuestas en el espacio académico para teorizar desde el Sur. También se constituyen en un referente científico-técnico para el debate y aplicación en los foros

internacionales como el Plan de Acción de Buenos Aires, para la labor de Segib y en el diseño de acciones encaminadas a cumplir con los ODS. Al ser considerada la cooperación Sur-Sur como una herramienta de política exterior, esta tesis arroja luces para la toma de decisiones en materia de política pública. En el plano internacional puede servir como un referente en el desarrollo de las políticas públicas internacionales y para el sistema de Naciones Unidas y Cepal. Los insumos del estudio podrán ser útiles en la elaboración de planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales o ministeriales, documentos e informes internacionales de la OCDE, Cepal, Banco Mundial y la Segib, entre otros.

Noveno, en definitiva, es útil estudiar la cooperación Sur-Sur porque permite dinamizar las acciones para el desarrollo. Esta cooperación es distintiva en el Sur global y su accionar estará en las agendas sectoriales y de la política exterior en los siguientes años. Mientras no sea sustituida o superada por alguna otra modalidad cooperante y colectiva para el Sur, será una alternativa viable y adaptable, así como complementaria en la generación de capacidades para el desarrollo. En sintonía con organismos internacionales la tendencia en cooperación será trabajar en alianzas entre las diferentes modalidades de cooperación.

A la luz de lo analizado y los hallazgos se finaliza diciendo que el presente estudio que abarcó cinco factores necesarios para el entendimiento de la cuestión no profundizó lo suficiente en lo técnico para escudriñar en mayores aspectos explicativos, tomando en cuenta que ello constituye la implementación de programas y proyectos. Por ello se considera que es necesario seguir indagando en estas cinco dimensiones a fin de ampliar el conocimiento en el ejercicio de la oferta de cooperación Sur-Sur, sobre todo incluir factores prácticos-técnicos materiales, no materiales e inmateriales. No obstante, los resultados significan un adelanto para comprender la política de cooperación de dos Estados, uno mediano en extensión y economía y otro pequeño en estas características. Así se torna de interés académico avanzar en nuevas formas de entender su actuación en materia de cooperación y como gestor para el desarrollo.

## **6. A modo de cierre**

La cooperación Sur-Sur tiene mucho por aportar al desarrollo de Colombia y Ecuador. Puede satisfacer demandas en los espacios de integración regional, bilaterales y también nacionales. Lo ocurrido en este período pudo ser histórico y de su avance o retroceso se conocerá más adelante. Está demostrado que actuar aislado hace más lento el avance, mientras que cooperar

buscando sus mayores esfuerzos resulta más beneficioso tomando en cuenta que el entorno de paz que viven los países de la región alienta el ejercicio de cooperar para “ganar-ganar”. En esta época de post pandemia se torna esencial la cooperación internacional para los Estados. Ello nos lleva a reflexionar sobre la interdependencia de los Estados y el rol de la cooperación internacional, y si hablamos de países del Sur global, una cooperación inclusiva que acerque más a los Estados. Por ello se debe avanzar en descubrir nuevas formas de propender al desarrollo con la cooperación Sur-Sur y mediante estudios transdisciplinarios conocer en qué medida aporta para aplicarlos a proyectos multidisciplinarios.

La gestión del conocimiento para la cooperación Sur-Sur es un aspecto al que el Estado y la academia no le han dado suficiente importancia. Durante la recogida de información (2018-2020) se dificultó encontrar información y las herramientas de consulta no siempre se encontraron disponibles. Para el rastreo de documentos oficiales, en muchas ocasiones hubo que recurrir a otros repositorios. En el caso de Ecuador la gestión del conocimiento fue un proceso poco visible. Encontrar los documentos fue escaso y la mayoría de herramientas generadas en las instituciones de dicho período fueron cambiadas u ocultadas, lo que obstaculizó el análisis. Incluso algunas veces carecen de temporalidad, lo cual problematiza su uso. Los buscadores oficiales estuvieron incompletos, no aparece la información o se transgrede la propiedad intelectual. Esto resulta en una pérdida de información y de memoria histórica institucional de la cooperación Sur-Sur. Generar una política pública para guardar la memoria histórica de la cooperación internacional en general por cada período y de todos los agentes técnicos a cargo de procesos es una responsabilidad que se debe asumir como Estado. Si no existe un repositorio institucional, no se pueden sacar lecciones aprendidas para avanzar.

Los procesos de cooperación Sur-Sur requieren continuidad. Los recurrentes cambios de directivos o técnicos afectan la gestión, más aún si no se cuenta con un modelo de gestión debidamente difundido. Contar con una planta de analistas técnicos, empoderados y comprometidos con sus funciones es fundamental para afianzar la institucionalidad de cooperación Sur-Sur. La formación de profesionales especializados es un costo que asume el Estado. Cada vez que hay cambios en exceso se pierde información. Tener datos para la toma de decisiones técnicas-operativas en las agencias de cooperación y en la propia Cancillería ahorraría esfuerzos y permitiría decidir sobre la base de información oficial evitando injerencias políticas.

En lo referente a los instrumentos jurídicos que brinden sostenibilidad o marco legal propio para amparar la gestión de la cooperación internacional y, sobre todo, asegurar la continuidad de la oferta de cooperación Sur-Sur, su adopción es una tarea pendiente para ambos países. Ello permitiría superar entornos variables para la sostenibilidad de la cooperación Sur-Sur y facilitaría su aprovechamiento. El planteamiento de una ley es útil si el país y sus actores logran apropiarse de los beneficios de la cooperación Sur-Sur y de las capacidades que pueden crear o fortalecer.

En otro ángulo y que viene de la mano de lo anterior, se refiere a la innovación del uso de la cooperación Sur-Sur. Como se ha dicho esta cooperación es flexible en su aplicación y de ello se debe servir para innovar y ampliar los actores. Sacar provecho de un bien que está al alcance de los actores públicos y privados debería llevarnos a repensar la cooperación Sur-Sur en cuanto a hacerla más cercana y compatible a las necesidades de las sociedades del Sur. Hacer un muestreo de procesos innovadores aplicados en la cooperación Sur-Sur en un radar de países homogéneos y heterogéneos abriría nuevas posibilidades para su empleo por varios actores.

En tanto, en el plano internacional la cooperación Sur-Sur puede ayudar a consolidar bloques de integración regional que representan a todos y a todos los sectores e intereses y crear grandes redes. La cooperación Sur-Sur no debe quedarse en el plano político de tipo conversatorio, sino que es necesario materializar sus decisiones y generar sus propias políticas para cumplimiento obligatorio de sus miembros. Al consolidarse estos bloques, cada Estado miembro autoriza y se compromete a acoger sus decisiones que deberán estar consensuadas y ser de amplios beneficios, en el que un punto de encuentro sea la cooperación Sur-Sur. En definitiva, esta cooperación puede unir a los Estados en sus esfuerzos, ayudar a superar las desigualdades entre ellos y a fortalecer la región.

En este período hubo un cruce de lógicas subyacentes entre ideología y cooperación política en la región que representaba Unasur y Celac y las cuestiones económicas y comerciales que promovía la Alianza del Pacífico. Aunque estos ámbitos económico y comercial no fueron del alcance de este estudio, sería útil realizar estudios similares desde la economía política internacional a futuro para desentrañar el rol de la oferta de cooperación Sur-Sur en el marco de la gobernanza regional como impulsora del posicionamiento internacional y liderazgo de los países.



A nivel interno, la creación de redes de cooperantes en esta modalidad es un tema que merece ser llevado a la práctica desde un ente integrador entre Estados o de un órgano superior. Aquí todos los gestores del desarrollo pueden confluír y propiciar un acercamiento entre la sociedad, el Estado, la academia y el sector privado. Observar cuál es la manera de crear estas redes de conocimiento en la región es una condición impostergable para el desenvolvimiento en los vertiginosos avances de conocimientos científicos y tecnológicos.

No menos importante es señalar que en el campo de la investigación los análisis empíricos de la cooperación Sur-Sur que se realicen conllevan a pensar en nuevos marcos analíticos que nos ayuden a generar conocimiento y aportes. Éste es un amplio campo y tierra fértil para la investigación social, en el cual teorizar desde el Sur global haría grandes aportes.

Por último, la cooperación Sur-Sur como agente innovador de acciones para el desarrollo puede convertirse en el motor que promueve decisiones políticas, administrativas y de gestión para atenuar brechas sociales generando capacidades nacionales y ciudadanas. “”

## Referencias

- Acosta, Alberto. 2014. "Prólogo". En *Balance Crítico del Gobierno de Rafael Correa*, de coordinador Francisco Muñoz Jaramillo, 11-22. Quito: UCE.
- Actis, Esteban, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich. 2016. "Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación". En *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, de Anabella Busso (coordinadora), editado por Universidad Nacional de Rosario, 15-30. Rosario: UNR Editora.
- Adrián Díaz, Paula Véliz, Gabriela Rivas, Carina Vance, Luz Martínez y Cecilia Vaca. 2017. "tiquetado de alimentos en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes". *Revista Panam Salud Publica*, nº 41: 1-8.
- Aecid. *Modalidades e instrumentos de cooperación*. 2019. <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/modalidades-e-instrumentos-de-cooperaci%C3%B3n> (último acceso: 7 de mayo de 2019).
- Agencia Telesur. 2022. *Llaman a reforzar cooperación Sur-Sur en la III Cumbre América del Sur-África (ASA)*. 23 de febrero de 2013. <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2013/02/llaman-a-reforzar-cooperaci%C3%B3n-entre-am%C3%A9rica-del-sur-y-%C3%A1frica-en-cumbre-asa/> (último acceso: 22 de febrero de 2022).
- Agudelo, Jairo y Gustavo Rodríguez. 2016. *La cooperación internacional en transición 2015-2030 Análisis global y experiencias para Colombia*. Estudio, Bogotá: Universidad de San Buenaventura, Cartagena.
- Albán, Manuel. 2011. *Discurso y construcción de identidad poética en la Revolución Ciudadana*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Alcázar, Diego del. 2016. "Propuesta estratégica para mejorar la Educación Superior dentro del esquema de la cooperación Sur-Sur". *Dinámicas de la cooperación desde el Sur (UIDE)*: 80-102.
- Álvarez, Gonzalo. 2015. "Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior". Editado por Universidad de Chile. *Estudios Internacionales*: 47-65.
- Amaya, Rodrigo. 2002. "Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando de lo que sabemos del accionar externo del país". En *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, de Tickner Arlene y Bitar Sebastián. Bogotá: Uniandes.
- Amaya, Rodrigo. 2017. "Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país". En *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, de Bitar Sebastián Coords. Tickner Arlene, 39-65. Bogotá: Uniandes.
- APC-C. 2020. *Cooperación Sur-Sur*. junio de 2020. <https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/608> (último acceso: 25 de enero de 2022).
- . 2012. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá: MRREE, APC, DNP.
- . 2012. *Informe de Gestión de Cooperación Internacional de Colombia 2012*. Informe de Gestión, Bogotá: APC-C.
- . 2014. *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro*. consultoría, Bogotá: APC-C.
- . 2008. *Lineamientos para la Cooperación Sur Sur en Colombia*. Manual, Bogotá: APC-C.

- . 2017. *Manual Caja de Herramientas de la Cooperación Sur-Sur*.  
<https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=2362> (último acceso: 28 de marzo de 2019).
- Ardila, Martha. 2012. “Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centro América”. *Pap. Polít* 17, n° 1: 293-319.
- Ardila, Martha. 2011. “Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia”. En *Colombia: una política exterior en transición*, de Fescol en Colombia, 91-124. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Ardila, Martha. 2018. “Variaciones en la inserción internacional Latinoamericana: ¿más autonomía y multilateralismo?” (Universidad Externado de Colombia): 1-19.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1991. *Constitución Política 1991*. Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. 2008. *Constitución de la República de Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de octubre 2008.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. 2010. *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de ayuda*. Medellín: Alop, The reality of aid.
- Axelrod, Robert. 1984. *Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Axelrod, Robert y Robert Keohane. 1985. “Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions”. *World Politics* (Cambridge University Press) Vol. 38, n° No. 1 (diciembre 1985): 226-254.
- Ayllón, Bruno. 2016. *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*. Editado por Bruno Ayllón. Quito-Ecuador: IAEN.
- . 2009. “Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española”. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*: 1-10.
- . 2007. “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Carta Internacional*, octubre 2007: 25-40.
- . 2015a. “La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta”. *Anuario de Integración* 11: 154.
- . 2015b. *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: Potenciales socios regionales de Ecuador en el cambio de la Matriz Productiva*. Reporte técnico, Quito: IAEN.
- . 2012. “La cooperación sur-sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda”. *Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”*. Madrid : CEEIB. 1253-1269.
- . 2013a. *La cooperación sur-sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito-Ecuador: IAEN.
- . 2020. “Las Organizaciones de la Sociedad Civil como agentes de Cooperación Sur-Sur: ¿Socias para el desarrollo o convidadas de piedra?” *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 7, n° No.1: 120-138.
- . 2017. “Latinoamérica en la cooperación internacional para el desarrollo. De la subordinación a los donantes a la autonomía de la cooperación Sur-Sur”. En *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, de José Sotillo y Bruno Ayllón, 175-205. Madrid: Catarata.
- . 2014d. “Potencialidades y limitaciones en la construcción de una política soberana de cooperación internacional en Ecuador (2007-2013)”. *El Outsider*, n° No.2: 28-32.
- . 2013b. “Revolución Ciudadana y Buen Vivir: potencialidades y limitaciones en la construcción de una política pública de cooperación internacional en Ecuador”. *IAEN*: 1-26.

- . 2014a. “Revolución Ciudadana y Buen Vivir: Desafíos de la cooperación Sur-Sur de Ecuador”. *Amawta Seminarios de Investigación*: 75-106.
- Ayllon, Bruno y Emmerich Norberto. 2015c. “Las Relaciones entre Celac y China: concertación regional y cooperación Sur-Sur”. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento* Volume 03, n° Número 04 (julio 2015c).
- Ayllon, Bruno, Tahina Ojeda y Javier Surasky. 2014b. *Cooperación SurSur: Regionalismos e integración en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Ayllón, Bruno y Javier Surasky. 2010. *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y realidad*. Madrid: Aecid.
- Ayllón, Bruno y Michele Dolcetti. 2014c. “El Buen Vivir del Ecuador: crisis del desarrollo y cooperación internacional”. *Mural Internacional* 5, n° 1 (enero-junio 2014c): 28-37.
- Ayllón, Bruno. 2014. “La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo?” *Comentario Internacional No.14* (Internacionales, Revista del Centro Andino de Estudios), 73-112.
- Ayuso, Anna. 2015. “La asociación UE-CELAC y la revisión del concepto de interregionalismo multinivel”. *Comentario Internacional*: 177-207.
- Bass, Bernard. 1985. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press.
- BBC News. 2010. *Unasur: US\$300 millones para Haití*. Ecuador, 10 de febrero de 2010.
- Bennett, Andrew. 2004. “Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages”. En *Models, numbers and cases. Methods for Studying International Relations*, de Detlef Sprinz y Yael Wolinsky (editores), 19-55. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Benzi, Daniele y Giussepe Lo Brutto. 2016. “La Cooperación Sur- Sur en América Latina a principios del siglo XXI. (un enfoque menos indulgente)”.
- Bergamaschi, Isaline, Juana García y Carolina Santacruz. 2016. “Colombia como oferente y como receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad”.
- Bergamaschi, Isaline, Juana García y Carolina Santacruz. 2017a. “Colombia como oferente y receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad”. En *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, 331-360. Colombia: Universidad de los Andes.
- Bergamaschi, Isaline y Arlene Tickner. 2017b. “Introduction”. En *South-South Cooperation Beyond the Myths: Politics, Knowledge, Practices*, de Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore y Arlene Tickner, 1-28. London: Palgrave.
- Bergamashi, Isaline, Arlene Tickner y Jimena Durán. 2017c. “Going South to Reach the Nort? The Case of Colombia”. En *South-South Cooperation Beyond the Myths Rising Donors, New Aid Practices?*, de I., Moore, P. and Tickner, A. Bergamaschi, 245-269. London: Palgrave-Macmillan.
- Bernal, José y Arlene Tickner. 2017. “Imaginario de Política Exterior y Proamericanismo en Colombia”. En *Nuevos Enfoques Para El Estudio De Las Relaciones Internacionales De Colombia*, de 3-38. Bogotá, D. Tickner Arlene B. and Bitar Sebastián, 3-38. Bogotá: Universidad de Los Andes de Colombia.
- Bernal, Raúl. 2017. “Las Relaciones Internacionales de América Latina ante un cambio de época”. En *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, de José Sotillo y Bruno Ayllón, 120-121. Madrid: Catarata.
- Bertoni, et al. 2011. *¿Qué es el desarrollo? ¿cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?* Montevideo: UR-UCUR: CSE.

- Bertoni, Reto. 2011. “¿Qué es el desarrollo? ¿cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?: construcción y análisis de problemas del desarrollo”. *Universidad de la República*.
- BID. 2011. *Bid anuncia plataforma de cooperación Sur-Sur y seguridad en fronteras*. 23 de junio de 2011. <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-23/centroamerica-plataforma-de-cooperacion-sur-sur%2C9437.html> (último acceso: 14 de abril de 2021).
- Bonilla, Adrián. 2002. “Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana”. En *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, de editor Adrián Bonilla. Quito: Flacso.
- Borda, Sandra. 2013. “Estados Unidos o el último Estado hegemónico. El poder en la era del ascenso y la consolidación del resto del mundo”. *Nueva Sociedad*, n° 246 (julio-agosto 2013): 64-77.
- Borda, Sandra. 2014. “Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media”. *Barcelona Center for International Affairs*: 29-39.
- Borda, Sandra y Carlos Castillo. 2011. “Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. *CASEDE*. octubre de 2011. <https://www.casede.org/index.php/seguridad-internacional/280-colombia-en-el-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas> (último acceso: 21 de diciembre de 2021).
- Boulding, Kenneth. 1959. “National Images and International Systems”. *The Journal of Conflict resolutions* (University of Michigan) Vol. 3, n° No. 2: 120-131.
- Brun, Élodie. 2021. *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: experiencias latinoamericanas y caribeñas*. México: El Colegio de México.
- . 2018. *El cambio internacional desde las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente*. México: Colegio de México.
- Burchardt, Hans-Jürgen, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters. 2016. *Nada dura para siempre. Perspectivas del neo-extractivismo en Ecuador tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Burns, James. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Busso, Anabella. 2016. “Notas sobre la estrategia de inserción internacional”. En *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, de Anabella Busso (coordinadora), 31-48. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Caetano, Gerardo, Camilo López y Carlos Luján. 2019. “Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región”. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n° No.121, 65-99
- Camelo, Jenny y Juan Mambuscay. 2018. “Repensar desde el neo institucionalismo la Cooperación Internacional al Desarrollo: Plan Colombia y sus lecciones”. *Inciso* Vol 19, n° 2: 1-19.
- Camelo, Jenny y Juan Manbuscay. 2019. “El Laboratorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia. Estudio de caso”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* (Elacid) 1, n° 6: 5-26.
- Cancillería de Ecuador. 2018. “Ecuador y Colombia acuerdan reforzar su cooperación de seguridad en la zona fronteriza”. Pereira-Colombia: Cancillería Ecuador.
- Cardona, Diego y Juan-Gabriel Tokatlian. 1991. “Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa”. *Colombia Internacional* (Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes), n° 14 (abril 1991): 3-10.

- Casanova, Alfonso y Ismael Zuaznabar. 2017. “Los modelos de desarrollo y Ecuador”. *Universidad y Sociedad* Vol. 9, n° No. 4: 75-81.
- Castro, Rafael y Paula González. 2016. “Las organizaciones de la arquitectura”. En *Política Exterior Colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto*, de Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, 293-316. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Celac. 2016. “Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo”. *IV Cumbre Celac Ecuador 2016*. Quito: Celac, 14.
- . 2015. *Ecuador asume la Presidencia Pro Tempore de la CELAC con ambiciosas metas sociales*. 28-29 de enero de 2015. <https://www.todaunavida.gob.ec/ecuador-asume-la-presidencia-pro-tempore-de-la-celac-con-ambiciosas-metas-sociales/> (último acceso: 27 de enero de 2020).
- . 2016. “Plan de Acción de Celac 2016”. 27 de enero de 2016. <http://s017.sela.org/media/2088262/iv-cumbre-celac-plan-accion-2016.pdf> (último acceso: 20 de enero de 2020).
- . 2020. “Qué es la Celac”. 20 de enero de 2020. <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/> (último acceso: 20 de enero de 2020).
- Celac-Internacional. 2020. “Celac”. s.f. <http://celacinternational.org/celac-3-2/> (último acceso: 22 de enero de 2020).
- Celag. 2016. *XVII Cumbre de los No Alineados*. 19 de septiembre de 2016. <https://www.celag.org/xvii-cumbre-de-los-no-alineados/> (último acceso: 3 de febrero de 2019).
- Cepal. 2013. *Día de las Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur*. 12 de septiembre de 2013. <https://www.cepal.org/es/articulos/2013-dia-naciones-unidas-la-cooperacion-sur-sur> (último acceso: 2 de abril de 2021).
- . 2015. *I Foro CELAC y China. Explorando espacios de cooperación, comercio e inversión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cepal-Unasur. 2014. *Unasur: un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Christopher, Lamont. 2015. “Case Study Research in International Relations”. En *Research Methods in International Relations*, 125-138. Sage.
- Cidob. 2013. “Rafael Correa Delgado, Presidente de la República de Ecuador”. *Cidob*. <http://www.cidob.org> (último acceso: 15 de marzo de 2021).
- Clarke. 2013. “El bilateralismo en la política europea de España (1986-2008): alianzas para el desarrollo de la política exterior europea”. De Cerdanyola del Vallés. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cobb, Rogger, Ross Jennie y Ross Marc. 1976. “Agenda Building as a Comparative Political Process”. *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, pp. 126-138 70, n° No.1: 126-138.
- Colin, Wight. 2002. “Philosophy of Social Science and International Relations”. En *Handbook of International Relations*, de Thomas Risse y Beth Simmons Edited by: Walter Carlsnaes, 23-43. London: Sage.
- Congreso de Colombia. 1996. “Ley 318 de 1996”. *Mecanismos para el manejo de los recursos financieros*. Bogotá: Registro Oficial No. 42.884, 20 de septiembre de 1996.
- . 1994. “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. *Intranet EVA - Presidencia de la República de Colombia*. 15 de julio de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327> (último acceso: 30 de julio de 2021).
- Correa, Rafael. 2007. *Discurso de posesión del Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado en la Mitad del Mundo*. Discurso, Quito: Presidencia de la República.

- . 2012. *Discurso del presidente ecuatoriano en la XLII Sesión de Asamblea General de la OEA*. 4 de junio de 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=M1cAKP7yREs> (último acceso: 14 de julio de 2021).
- Correa, Rafael. 2017. *Discurso del Presidente Rafael Correa en la V Cumbre de Celac*. Discurso, República Dominicana: Presidencia de la República de Ecuador.
- . 2015. “Discurso en la Ceremonia de Traspaso de la Presidencia Pro-Témpore a Ecuador”. *Presidencia Pro Tempore 29 de enero 2015*. San José de Costa Rica: Presidencia República de Ecuador, 18.
- . 2015. “Discurso Rafael Correa Cumbre UE-Celac”. *EU-Celac Summit, Bussels 2015*. 10 de junio de 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=Q1XIEUE6VPc> (último acceso: 27 de 06 de 2020).
- . 2014. “Ecuador: el desarrollo como proceso político”. *Conferencia Magistral del Ec. Rafael Correa en la cátedra Raul Prebisch*. Ginebra: Presidencia de la República de Ecuador, 1-38.
- Correa, Rafael. 2009. *Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa durante la posesión presidencial*. Discurso presidencial, Quito: Presidencia de la República del Ecuador.
- Correa, Rafael. 2009. *Intervención Presidente de la República, Rafael Correa ante la Comisión Legislativa en el segundo año de gobierno*. Informe presidencial, Quito: Presidencia de la República Ecuador, 1-99.
- Costa-Leite, Iara, Melissa Pomeroy y Bianca Suyama. 2015. “Brazilian South-South. Development cooperation: the case of the ministry of social developmente in Africa”. *Journal of International Development*: 1446–1461.
- Cubillo, Ana. 2016. *El Buen Vivir en Ecuador. Dimensiones políticas de un nuevo enfoque de Economía Política del Desarrollo*. Huelva: Universidad de Huelva.
- Daddow, Oliver. 2017. *International Relations Theory*. London: Sage Publications.
- Dane. 2018. *Dane Información para todos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos> (último acceso: 01 de enero de 2021).
- Datosmacro, Expansión. 2018. *Ecuador - Piramide de población*. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/ecuador> (último acceso: 29 de diciembre de 2021).
- De Araújo, Valdemar y Rivas. 2010. “Presidencia de la República y estilo presidencial en Colombia: entre el personalismo y la institucionalización en contexto de conflicto armado”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº No. 76, (marzo 2020): 181-214.
- De Pree, Max. 1993. *El Liderazgo Es Un Arte*. Buenos Aires: Vergara.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2021. “Carta abierta a dos jóvenes indígenas ecuatorianos – Por Boaventura de Sousa Santos”. *Nodal*. 14 de marzo de 2021. <https://www.nodal.am/2021/03/carta-abierta-a-dos-jovenes-indigenas-ecuatorianos-por-boaventura-de-sousa-santos/> (último acceso: 27 de diciembre de 2021).
- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Extensión Universidad de la República-Trilce.
- Deciancio, Melisa y María Míguez. 2020. “Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica”. *Colombia Internacional*, nº No. 102: 87-112.
- Del Prado, Luis. (s.f). “Liderazgo”. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas, UCA-FCSE* (Boletín de Lecturas Sociales y Económicas, UCA-FCSE) Año 2, nº No. 8: 36-41.
- Delgado, Jerónimo y Andrés Sáenz. 2010. “Cooperación sur-sur: nuevas estrategias para repensar la dependencia”. *Revista Surmanía*, noviembre 2010: 21-36.

- Docsity. 2022. *5 factores internacionales. Apuntes de ciencia política*. s.f.  
<https://www.docsity.com/es/tema-5-factores-internacionales-1-concepto-de-factor/3639668/> (último acceso: 28 de septiembre de 2022).
- Dolcetti-Marcolini, Michele y Bruno Ayllón. 2016. “La Cooperación para el Buen Vivir del Ecuador (2007-2014). Respuestas al consenso neoliberal y recuperación del Estado”. En *Cooperación Sur-Sur, política exteriores y modelos de desarrollo en América Latina*, de Carlos Milani y Enara Echart María Soares de Lima, 119-142. Buenos Aires: CLACSO.
- Domínguez, Rafael. 2017. “En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe”. *Estudios Internacionais*.
- Doyle, Michael. 1986. “Liberalism and world politics”. *American Political Science Association* (American Political Science Review 80(4)) 80, n° 4: 1151-1169.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco. 2006. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: Cepal.
- Duarte, Lisbeth y Belén Pedraza. 2018. “La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015”. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo* 7, n° 2 (noviembre 2018): 4-30.
- Duarte, Lisbeth y Carlos González. 2014. “Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo”. *Panorama* 8, n° 15: 117-131.
- Dye, Thomas. 2008. “Understanding Public Policies”. *Pearson Prentice Hall* 12th Edition.
- East, Maurice. 1973. “Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models”. *World Politics*.
- Echart, Enara. 2016. “Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur. Prácticas, actores y narrativas”. En *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América*, de Carlos Milani y Enara Echart (editores) María Soares, 229-256. Buenos Aires: Clacso.
- Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/ideologia-politica.html>. Último acceso: 14 de agosto de 2022.
- Ecosoc-NU. 2015. “¿Qué es la cooperación para el desarrollo?”. *Development Cooperation Forum*: 1, 5.
- El Tiempo. 2008. *Latinoamérica le apuesta a la cooperación Sur-Sur*. 28 de julio de 2008. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4414551> (último acceso: 30 de mayo de 2021).
- Emerson, Guy. 2018. *La “marea rosa” en América Latina: Orígenes y posibles trayectorias*. Editado por Universidad de las Américas de Puebla. México: Escenarios Regionales, 2018.
- Espinosa, Betty. 2009. “Cooperación internacional alineada”. *Actuar en Mundos Plurales* (Flacso): 1.
- Ferrer, Aldo. 2007. “Globalización, desarrollo y densidad nacional”. En *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, de Gregorio Vidal y Arturo (compiladores) Guillén, 431-437.
- Fiocruz. 2018. Ecuador: 57000 se beneficiand del bano de leche materna. <https://rblh.fiocruz.br/ecuador-57000-bebes-se-benefician-de-los-bancos-de-leche-materna-del-programa-bilateral-ecuador-y> (último acceso: 7 de septiembre de 2021).
- Flacso-Andes. 2019. “Política Exterior del Ecuador”. 11 de abril de 2019. <https://www.flacsoandes.edu.ec/pagina/politica-externior-del-ecuador> (último acceso: 11 de abril de 2019).
- Flemes, Daniel. 2012. “La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico”. En *Colombia: ¿unapotenCiaendesarrollo?Escenarios y desafíos para su*



- política exterior*, de Stefan Jost (editor), 19-38. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Colombia.
- Flemes, Daniel y Thorsten Wojczewski. 2010. "Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa". *GIGA*, no. 121: 1-34.
- Flick, Uwe. 2007. "Designing qualitative Research". (Sage Publications).
- . 2004. *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata S. L.
- França, Thais y Beatriz Padilla. 2015. "Cooperação Sul-Sul, uma via alternativa ? Um caso exploratório entre Brasil e Argentina". *Forum Sociológico*: 61-71.
- Franco, Rolando y Jorge Lanzaro. 2006. *Política y políticas públicas en los procesos de reformas de América latina*. Buenos Aires: Cepal, Flacso-México, Ministère des Affaires Étrangères.
- Freidenberg, Flavia. 2014. "Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)2". *SISPSUB* (Instituto de Iberoamérica Universidad de Salamanca ): 1-34.
- Galeano, Héctor, David Reynell y Mateo Rodríguez. 2019. "Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-20182". *Oasis* (Universidad Externado de Colombia), n° 29 (enero-junio 2019): 57-79.
- Galeano, María. 2001. "Registro y sistematización de información cualitativa". *Fundación Universitaria Luis Amigó* (Universidad de Antioquia): 1.
- Garay, Claudia y Erika Ramírez. 2018. "los factores estratégicos de Colombia en seguridad y su influencia en el posicionamiento regional en el posconflicto". En *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia – Fase II*, de Escuela Superior de Guerra. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- García, Juana. 2015. "Colombia entre la inserción internacional y los retos del desarrollo". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* Vol.2, n° No.2 (julio-diciembre 2015): 11-32.
- García, Pío. 2011. "Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional". En *Colombia: una política exterior en transición*, de Juan Valderrama, 179-200. Bogotá: Fescol.
- Garretón, Manuel. 2006. "Modelos y liderazgos en América Latina". *Nueva Sociedad*, n° Nuso N° 205 (Septiembre-Octubre 2006): 102-113.
- Gaudichaud, Franck, Jeffery Webber y Massimo Modonesi. 2019. *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. UNAM Ediciones.
- Giacalone, Rita. 2016. "La cooperación Sur-Sur en la agenda de política exterior de Brasil, Chile y Venezuela". En *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, de Carlos Milani y Enara Echart (editores) María Soares, 143-164. Buenos Aires: Clacso.
- Giacalone, Rita. 2014. "La participación empresarial en la cooperación Sur-Sur de Brasil y Chile. Motivaciones y política exterior". *Ponencia presentada en ISA-FLACSO Argentina*.
- Giacaglia, Clarisa. 2014. "Principales líneas de investigación sobre cooperación Sur-Sur. Una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil". En *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, de Gladys Lechini (comp), 15-31. Rosario: Universidad Nacional del Rosario.
- Giacaglia, Clarisa y Carla Morasso. 2020. "El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica". En *Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI : ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?*, de Gladys Lechini y Carla Morasso, 131-154. Rosario : Universidad Nacional de Rosario.

- Gómez, Juan. 2016. “La alternativa de Hedley Bull frente a las propuestas realistas y liberales como marco para el análisis de las relaciones internacionales en Latinoamérica”. Editado por Pontificia Universidad Javeriana. *Papel Político* vol. 21, nº num. 1 (enero-junio 2016): 225-248.
- Gómez, Laura. 2015. “La complejidad del régimen internacional y la gobernanza regional: evidencia de Latinoamérica”. *Foro Internacional* 220, LV, 2015 (2), 503-539 2, nº 220: 503-539.
- Gómez, Manuel y José Sanahuja. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores instrumentos*. Madrid: Cideal.
- González, Carlos, Juan Mesa y Diego Montoya. 2018. “South-South Cooperation as a tool of Colombian foreign policy (2010-2015)”. *Reflexión Política* (IEP - UNAB (COLOMBIA)) año 20, nº 39 (enero-junio 2018): 84-105.
- González, Roberto y Sharon Ahcar. 2014. “Colombia en la región y la nueva política exterior”. En *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2010*, de Jaime Preciado, editado por Jaime Preciado, 175-180. México: Universidad de Guadalajara, University Press of the South, Ediciones de la Noche.
- Gudiño, Gabriel. 2015. “Nuevas formas de Cooperación Sur-Sur”. *Comentario Internacional* (Centro Andino de Estudios Internacionales), nº 15: 75-88.
- Guzmán, Alicia. 2010. “Política exterior y cooperación: del discurso a la acción”. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Centro Andino de Estudios Internacionales), nº 9: 84-104.
- Guzzini, Stefano. 2000. “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”. *European Journal of International Relations*: 171-172.
- Hamburger, Álvaro. 2014. “El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* Vol. 9, nº No. 1 (Enero - Junio 2014): 131-154.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of neoliberalism*. Madrid: Oxford University Press.
- Hazleton, William. 1987. “Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores”. En *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados u América Latina*, de editor Manfred Wilhelmy, 4-24. Buenos Aires: Anuario RIAL.
- Helen Milner. 1993. “The Interaction of Domestic and International Politics”. *University of California Press*: 207-230.
- Hermann, Margaret. 2008. “Content Analysis”. En *Qualitative Methods in International Relations*, de Edited by: Audie Klotz and Deepa Prakash, 151-167. New York: Palgrave Macmillan.
- Hermann, Margaret y Charles Hermann. 1989. “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry”. *International Studies Quarterly* Vol. 33, nº No. 4: 361-387.
- Hernández, Bernardo. 2019. “Cooperación Sur-Sur de Colombia”. En *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, de Tahina Ojeda y Enara Echart, 73-82. Buenos Aires: Clacso.
- Hernández, José. 2018. “¿Un nuevo Norte en el Sur?: La cooperación china en América Latina y el Caribe”. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=en/node/1408> (último acceso: 2 de agosto de 2018).
- Hernández, Julia. 2019. *Uribe y Santos: Dos caras del liderazgo político*. Trabajo de Grado, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Hernández, Roberto. 2017. “La política de cooperación internacional de China: una perspectiva global”. En *América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017*, de José Martínez, 221-240. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

- Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2014. *Metodología de la Investigación*. 6ta. edición. México: McGraw-Hill.
- Hey, Jeanne. 2003. "Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior". *Lynne Rienner Publishers*.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis. 2011. "Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica". Editado por Universidad de Huelva. *Revista de Economía Mundial*, n° 28: 279-320.
- Hill, Christopher. 2015. *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies*. Vol. Capítulo 2 The Politics of Foreign Policy, 1-27. Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, Mónica. 2011. "Cooperación internacional: los países de renta media latinoamericanos". En *Misión de política exterior 2009-2010*, de Borda et al., 553-595. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hirst, Mónica y Blanca Antonini. 2009. "Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo". *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*: 10.
- Hopkin, Jonathan. 2010. "The Comparative Method". Vol. Third Edition, de *Theory and Methods in Political Science*, de edited by David Marsch and Gerry Stoker, 285-307. New York: Palgrave.
- Houtart, François. 2014. "Cómo construir un nuevo modelo de desarrollo para la Cooperación Sur-Sur y el caso de Ecuador". *Revista de Antropología Experimental*, 14. *monográfico*, 8: 109, 114-115.
- Houtart, Francois. 2011. "El concepto de Sumak Kausay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad". *Ecuador Debate* 84: 57-76.
- Howart, David. 1995. "La teoría del discurso". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, de Editado por David Marsh y Gerry Stoker, 125-144. Madrid: Alianza Editorial.
- Hudson, Valerie. 2007. "Capítulo I Introduction: The Situation and Evolution of Foreign Policy Analysis: A Road Map". En *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*., Situation and Evolution of Foreign Policy Analysis: A Road Map, 3-33. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Huitrón, Analilia. 2016. "La cooperación Sur-Sur: agente de cambio en la nueva arquitectura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo". *Revista internacional de cooperación y desarrollo* 3, n° 1: 127-155.
- Ineci. 2007. *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2006-2007*. Informe de actividades, Quito: Ineci.
- Informe de Bogotá. 2010. *Evento de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades*. Declaración, Bogotá: Comité Directivo del Evento.
- Insignares, Silvana. 2013. "UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?" *Revista de Derecho*, n° No.40 ( July/Diciembre 2013).
- Jackson, Robert y Georg Sorensen. 2003. *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. segunda edición. New York: Oxford University Press.
- Jaramillo, Mauricio y Anamaría Tibocho. 2008. *La revolución democrática de Rafael Correa*. Bogotá: Universidad del Rosario de Bogotá.
- Jervis, Robert. 1999. "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate". *International Security*, 24, n° No. 1: 42-63.
- Jervis, Robert. 1977. "Perception and Misperception in International Politics". *The Journal of politics* (The University of Chicago Press ) 39, n° No.4, 1106-1108.
- Jima, Alexandra, Miguel Paradela y Ana Serrano. 2018. "Las políticas del post-conflicto en Colombia. Una aproximación a la potencialidad de la Cooperación Sur-Sur en el proceso de paz". *Reflexión Política* Vol. 20, n° No. 39: 7-23.

- Jost, Stefan. 2012. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Kacowicz, Arie. 2018. "Regional Governance and Global Governance: Links and Explanation". *Global Governance*, n° 24: 61-79.
- Kalberg, Stephen. 2011. "La influencia pasada y presente de las visiones del mundo: Max Weber y el descuido de un concepto sociológico". *Sociológica* 26, n° 74 (septiembre-diciembre 2011): 207-246.
- Keohane, Robert. 1984a. *After hegemony. Cooperation and discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- . 1993. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert. 1984b. "Institutional Theory, endogeneity and delegation". *After hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy* (Princeton University Press): 9, 29, 67, 120.
- . 1969. *Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics*. *International Organisation*. International Organisation 23.
- Keohane, Robert. 1998. "Power and governance in a partially globalized world". *Routledge*: 27-38.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 2011. "Power and Interdependence". *Longman Fourth Edition*.
- Kern, Alejandra y Lara Weisstaub. 2011. "El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina". *Revista Española de desarrollo y cooperación*, octubre 2011: 83-95.
- Klaveren, Alberto Van. 1984. "El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas". En *Entre la Autonomía u la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos, Tomo I*, de compiladores Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, 26-60. Buenos Aires.
- Kraft, Michael y Scott Furlong. 2006. "Public Policy". *Politics, Analysis and Alternatives* (CQ Press) 2nd ed.
- Krasner, Stephen. 2010. "Desarrollo Estatal, construcción del Estado y ayuda externa". *Foro Internacional* (El Colegio de México) Vol. L, n° núm. 3-4: 689-723.
- La silla vacía. 2020. *Juan Manuel Santos Calderón*. 26 de agosto de 2020. <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/juan-manuel-santos-calderon> (último acceso: 10 de marzo de 2021).
- Lahera, Eugenio. 2006. "Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas". En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, de editores Rolando Franco y Jorge Lanzaro, editado por Flacso-México, Ministère des Affaires Étrangères Cepal, 75-100. Buenos Aires.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign aid : diplomacy, development, domestic politics*. London: Chicago Press.
- Lancaster, Carol. 2007. "Why Foreign Aid? Setting the Stage". En *Foreing Aid, Diplomacy, Development, Domestic Politics*, de Carol Lancaster, 14-37. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lasagna, Marcelo. 1995. "Las determinantes internas de la política exterior : un tema descuidado en la teoría de la política exterior". *Estudios Internacionales* Vol. 28, n° Núm. 111 (julio-septiembre 1995): 387-409.
- Laswell, Harold. 1994. "La concepción emergente de las ciencias políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, de L. (ed.) Aguilar Villanueva. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Lechini, Gladys. 2014. “América Latina y África. Entre la solidaridad sur-sur y los propios intereses”. *Estudios Internacionales* (Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile), n° 179: 61-88.
- . 2006. *Argentina y África en el espejo de Brasil : ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?* Buenos Aires: Clacso.
- . 2014. *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014.* Argentina: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional del Rosario.
- Lechini, Gladys. 2009. “La cooperación Sur-Sur y La búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?” *Relaciones Internacionales*, n° Núm. 12 (octubre 2009).
- Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2020. “Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?”. Editado por UNR. 2020. file:///C:/Users/jcede/AppData/Local/Temp/Auge\_y\_ocaso\_de\_los\_emergentes\_en\_el\_sig.pdf (último acceso: 26 de 07 de 2020).
- Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2015. “La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina”. *Anuario de Integración*, n° 11: 114-133.
- Lechini, Gladys y Clarisa Giaccaglia (editoras). 2016. *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur : perspectivas desde el Sur Global.* Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Lechini, Gladys y María Dussort. 2016. “China y la Cooperación Sur-Sur. Una mirada desde Argentina”. En *La tentación pragmática: China-Argentina, América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante*, de Carlos Moneta y Sergio Cesarín (editores), 77-112. Buenos Aires: Untref.
- Lechini, Gladys y María Dussort. 2020. “South-South Cooperation: Latin American Theoretical Approaches”. Editado por RIS. *Occasional Paper New Series No. 4*: 1-34.
- Levy, Jack. 1994. “Learning and foreign policy: sweeping a conceptual”. *International Organization* 48, n° 2, 279-312.
- Levy, Jack. 2002. “Qualitative Methods in International Relations”. In *Evaluating Methodology in International Studies*, by edited by Frank Harvey y Michael Brecher, 131-152. Michigan: The Michigan University Press.
- Lo Brutto, Giuseppe. 2018. *El papel de China en el actual proceso de reconfiguración geoeconómica y geopolítica en América latina. un análisis de sus implicaciones en las dinámicas de la cooperación sur-sur.* Vols. pag. 103-138, cap. No. 4 de *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*, de Javier Vadell (compilador), 288. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Lo Brutto, Giuseppe. 2015. “Realidades y desafíos contemporáneos de la cooperación sur-sur en América Latina y el Caribe”. *Estudos Internacionais* V.4, n° No. 2: 79-92.
- Lo Brutto, Giuseppe y Cruz González. 2014. “El papel de la Cooperación Sur/Sur en América Latina y El Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI”. *Revista del Cesla*, n° Núm. 17: 119-149.
- Lo Brutto, Giuseppe y Cruz González. 2015. “La influencia China en la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana, durante la segunda década del Siglo XXI”. *Coiba* (Universidad de Cantabria): 1-15.
- Lo Brutto, Giuseppe y Cruz González. 2017. “Realidades y desafíos contemporáneos de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe”. *Estudos Internacionais* (Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais): 79-92.
- Lo Brutto, Giuseppe y Eduardo Crivelli. 2019. “El panorama actual de la integración regional en América Latina”. En *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe.*

- Balance de una década (2008-2018)*, de Enara Echart (compiladoras) Tahina Ojeda, 241-254. Buenos Aires: Clacso.
- Long, Guillaume. 2009. "Relaciones internacionales: contra-hegemonía y realismo de poder. Entre la UNASUR y la ALBA". *Análisis coyuntural. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07308.pdf> (último acceso: 24 de febrero de 2021).
- Long, Tom. 2017. "Coloso fragmentado: la agenda "interméstica" y la política exterior Latinoamericana". *Foro Internacional* 1, n° 227, LVII: 5-54.
- Lorenzini, María. 2011. *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Lumsdaine, David. 1993. "Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989". *Princeton University Press*.
- Maggiorelli, Lorenzo. 2017. "Chinese Aid to Latin America and the Caribbean: Evolution and Prospects". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, julio 2017.
- Maira, Luis. 1987. "Los Escenarios Internacionales y el Procesode Formación de las Políticas Exteriores". En *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados u América Latina*, de editor M. Wilhelmy, 26-60. Buenos Aires: Anuario.
- Malacalza, Bernabé. 2014. "Escavar más allá de la "corteza". Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como "semillas" de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina". En *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, de Gladys Lechini (Compiladora), 32-51. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Malacalza, Bernabé. 2019. "La cooperación sur-sur 40 años después". *Pixabay*.
- Malacalza, Bernabé. 2019. "La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe". *Colombia Internacional*, n° 98: 67-103.
- Malacalza, Bernabé. 2015. "Las fuentes internas de la política de cooperación Sur-Sur al desarrollo de Argentina: política exterior, desarrollo e institucionalidad". *Brazilian Journal of International Relations* 4, n° 2: 198-235.
- Malacalza, Bernabé. 2019. "Theoretical Perspectives in International Relations on the Politics of Aid". En *Aid power and politics*, de I. and Perez, A. Olivié. London: UK: Routledge.
- Malacalza, Bernabé. 2016. "Triangulación y selectividad. ¿Por qué los países intermedios hacen cooperación sur-sur? Un estudio exploratorio desde el caso latinoamericano en Haití". *Conjuntura Internacional* 13, n° 2 (noviembre 2016).
- . 2020. *Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina*. Vol. 2. 2da. época vols. Madrid: Fundación Carolina.
- Malamud, Carlos y Carola García. 2009. "La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología". *ARI (Real Instituto Elcano)*, n° 61 (abril 2009): 1-8.
- Manrique, Luis. 2021. "América Latina, paraíso populista". *BBC*, 2 de julio de 2021.
- Marcuzzi, Rosa. 2013. "América Latina: Nuevas miradas desde el sur". *Minimo común Ediciones*, n° No. 2 (julio - diciembre 2013): 221-224.
- Marín, Erli y Paula Ruiz. 2017. *Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Marín, Margarita. 2017. "El 3.0 de las organizaciones de la sociedad civil colombianas robustece la cooperación Sur-Sur". En *Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia*, de Margarita Marín y Paula Ruiz (edit), 220-268. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- McKinlay, y Little. 1979. "The US aid relationship: a test of the recipient need and the donor interest models". *Political Studies* vol. XXVII, n° No. 2: 236-250.

- Mejía, Luz, y Álvaro Franco. 2007. "Protección social y modelos de desarrollo en América Latina". *Salud Pública* Vol 9, n° No. 3: 471-483.
- Méndez, Marco. 2019. *Enfrentando agresiones externas. Estados pequeños y complejos regionales de seguridad: los casos de Costa Rica y Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Méndez, Ryan. 2012. *Tesis de Maestría: Análisis de la Política Exterior de Países Pequeños: el caso de Belice*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Merke, Federico. 2008. *Identidad y política exterior en la Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Flacso-Argentina.
- Míguez, María-Cecilia. 2020. "Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas". En *Los condicionantes internos de la política exterior*, de María-Cecilia Míguez y Leandro (coordinadores) Morgenfeld, 438. Buenos Aires: Teseo Press Design.
- Míguez, María-Cecilia y Leandro Morgenfeld. 2020. *Los condicionantes internos de la política exterior*. Editado por Coordinadores. Buenos Aires.
- Milani, Carlos. 2016. "Brasil: política exterior, potencia económica y búsqueda de autonomía". En *¿Latinoamérica dividida? Procesos de Integración y Cooperación Sur-Sur*, de Bruno Ayllón, 131-150. Quito: IAEN.
- Milani, Carlos y Leticia Pinheiro. 2013. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública". *Contexto Internacional*, n° no. 1 (janeiro/junho): 11-41.
- Milani, Carlos y Rubens Duarte. 2015. "Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil". En *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*, de Haroldo Ramanzini y Luis Ayerve, 53-82. Sao Paulo: Cultura Acadêmica.
- Milner, Helen. 1992. "International theories of cooperations among nations". *World Politics* (Cambridge University Press) 44, n° No. 3: 466-496.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2014. *Ecuador da una prueba más de su política de Cooperación Sur- Sur*. noviembre de 2014. <https://www.defensa.gob.ec/ecuador-da-una-prueba-mas-de-su-politica-de-cooperacion-sur-sur/> (último acceso: 20 de octubre de 2020).
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2006. *Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y perspectivas*. Quito-Ecuador: Ministerio Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. (s.f.). *Políticas y estrategias de Cooperación Internacional No Reembolsable*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2010. *Ecuador impulsará la integración desde la Presidencia Pro Tempore de Unasur*. agosto de 2010. <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-impulsara-la-integracion-desde-la-presidencia-pro-tempore-de-unasur/> (último acceso: 4 de febrero de 2020).
- . 2006. *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Ecuador. 2018. *Agenda de Política Exterior, 2017-2021*. Quito-Ecuador: Cancillería de Ecuador.
- Ministerio Relaciones Exteriores de Colombia. 2014. "Reunión Anual de Coordinación Interinstitucional de Cooperación Sur-Sur". *Presentación*. MRE, 30 de diciembre de 2014.
- Mnoal. 2019. *Member States*. <https://mnoal.org/nam-members/> (último acceso: 29 de agosto de 2019).
- Modonesi, Massimo. 2019. "El progresismo latinoamericano: un debate de época". En *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación*

- histórica*, de Franck Gaudichaud, Jeffery Webber y Massimo Modonesi, 181-229. Coyoacán: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molinari, Andrea, Jesica De-Angelis y Mariela Bembi. 2016. "Cooperación Sur-Sur como Estrategia de Desarrollo: El caso de América Latina y África". *II Congreso de Economía Política Internacional*. Buenos Aires.
- Montobbio, Manuel. 2017. *Ideas chinas: el ascenso global de China y la teoría de las Relaciones Internacionales*. Barcelona: Icaria.
- Moravcsik, Andrew. 1993. "Integrating international and domestic theories of international bargaining". En *Double Edged-Diplomacy*, 3-42. University of California Press.
- Moravcsik, Andrew. 2003. "Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment". En *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, de Colin Elman and Miriam Fendius(eds), 159-204. Cambridge: MIT Press.
- Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization* (The MIT Press ) 51, n° No 4: 51-553.
- Moravcsik, Andrew. 2009. "The New Liberalism". *The Oxford Handbook of International Relations: 235-254*.
- Moravcsik, Andrew. 2010. "The New Liberalism". En *The Oxford Handbook of International Relations*, de Christian Reus-Smit y Duncan Snidal (editores), 235-254. Oxford University Express.
- Morales, Daniel. 2020. "Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American Integration: UNASUR as a case study". *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), n° 197: 39-68.
- Morales, Daniel. 2015. "Poder, estructura y hegemonía". *Índice de poder mundial Vol. I: Índice de Poder Mundial*.
- Morales, Daniel, Alberto Rocha y Tania Durán. 2016. "Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nuevos actores en la política internacional?". *Geopolítica (s)*: 77-107.
- Morasso, Carla. 2014. "África Subsahariana en el radar argentino. Una década de relaciones Sur-Sur". En *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, de Gladys Lechini (editora), 86-102. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Morasso, Carla. 2016. "Cuadernos de Política Exterior de Argentina". En *La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)*, de Miryam Colacrai y Gladys Lechini, 3-22. Rosario: CERIR.
- Morasso, Carla. 2015. "Indicios de ajustes en la política argentina hacia África". *Anuario en Relaciones Internacionales 2015* (Instituto de Relaciones Internacionales): 1-11.
- Morasso, Carla. 2015. "La Cooperación Sur-Sur en el régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo". *Humanía del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos* (Universida de los Andes de Venezuela) 10, n° 19: 93-108.
- Morasso, Carla. 2013. "La Cooperación Sur-Sur entre Argentina y África Subsahariana: el caso de la agricultura". *Neiba ANO II*, n° No. 2 (noviembre 2013): 15-24.
- Moravcsik, A. 1997. "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics". *International Organization* 51, n° 4: 513-553.
- Moreno, Lucía. 2016. *La Cooperación Sur-Sur como una herramienta de integración latinoamericana*. Barcelona-España: Universidad de Barcelona.
- Mouly, Cecile. 2022. *Estudios de paz y conflictos. Teoría y práctica*. Quito: Peter Lang.
- Muller, Pierre. 2002. "Las Políticas públicas". En *Estudios de caso de políticas públicas No.3*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.



- Nieto, Luis. 2015. *La Ruta de la Seda en América Latina*. 5 de junio de 2015. <https://www.lamarea.com/2015/06/05/la-ruta-de-la-seda-en-america-latina/> (último acceso: 29 de septiembre de 2022)
- Niño, Raul, Santiago Niño y Eilen Páez. 2016. “Presidencialismo en América Latina. Los casos de Argentina, Perú, Ecuador y Bolivia”. *Revista Logos Ciencia & Tecnología* Vol. 8, nº No. 1: 198-209.
- Nivia, Fernando. 2013. “La cooperación Sur-Sur en Colombia: hechos y desafíos”. En *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, de Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coordinadores), 112-131. Madrid: Catarata.
- Nivia, Fernando. 2020. “La medición de la Cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del Paba: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor”. *Oasis*, nº No. 31: 51-72.
- Nivia, Fernando y Fernando Prieto. 2015. “Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 36: 111-122.
- Nivia, Fernando, y Ivonne Ramos. 2015. “Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010 – 2014”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 2, nº 1 (enero-junio 2015): 93-124.
- Novak, Fabián y Sandra Namihás. 2019. *Tiempos de transición. La conformación de un nuevo orden internacional*. Lima: Pucp-Kas.
- Nunez, Javier. 2019. “Razonamiento abductivo: una contribución a la creación del conocimiento en educación”. *308 Cad. Pesqui., São Paulo* v.49, nº No.171: 308-328.
- Nye, Joseph. 2004. “El poder blando y la política exterior americana”. En *Soft power, public affairs*, 127-147. New Hampshire: Geri-Uam.
- Nye-Jr., Joseph. 2020. *Un desastroso fracaso en el liderazgo*. 7 de mayo de 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-xi-leadership-failures-covid19-pandemic-by-joseph-s-nye-2020-05/spanish> (último acceso: 19 de junio de 2021).
- Observatorio Legislativo. 2011. “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos”. *Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política*, julio de 2011: 1-4.
- Ocampo, José. 2015. “Performance and challenges of the Colombian economy”. En *In Colombia’s political economy at the outset of the twenty-first century, from Uribe to Santos and beyond*, de and Bruce M. Bagley Jonathan D. Rosen, 3-33. Lanham: Lexington Book.
- OCDE. 2017. *La ayuda para el desarrollo se mantuvo estable en 2017 y se destinó más a los países más pobres*. 31 de agosto de 2019. <http://www.oecd.org/> (último acceso: 31 de agosto de 2019).
- . 2010. “Task Team of South-South cooperation 2010-2011 - OCDE”. *Una mirada al Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (2010-2011)*. <https://www.oecd.org/development/effectiveness/44291074.pdf> (último acceso: 5 de enero de 2021).
- Ochoa, Luis y Juan Prado. 2017. “Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo”. *Revista Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* vol. 19, nº Número 37.
- OECD. 2011. “Aid Effectiveness 2011: Progress in implementing the Paris Declaration – volume II Country chapters”. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Ecuador%203.pdf> (último acceso: 6 de diciembre de 2020).

- . 2018. “Colombia y la OCDE”. *The OECD and Latin America & the Caribbean*. 25 de mayo de 2018. <https://www.oecd.org/latin-america/countries/colombia/colombia-y-la-ocde.htm> (último acceso: 10 de enero de 2021).
- Ojeda, Mario. 1984. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Ojeda, Dayanubis. 2015. *La cooperación sur-sur latinoamericana en el periodo 2000-2011: el reimpulso de una modalidad de cooperación desde y para el sur*. Madrid-España: Universidad Complutense de Madrid.
- Ojeda, Tahina. 2016. *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*. Madrid: Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Ojeda, Tahina. 2018. “Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 43: 23-35.
- Ojeda, Tahina. 2017. “Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la cooperación Sur-Sur”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de España): 131-144.
- Ojeda, Tahina y Enara Muñoz. 2019. *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*. Buenos Aires: Clacso.
- Onuf, Nicholas. 1995. “Levels”. Editado por Sage. *European Journal of International Relations* (Florida International University) 1, n° 1, 35-58.
- Organización Naciones Unidas. 2018. “Carta de Naciones Unidas”. 24 de octubre de 1945. <http://www.un.org/es/charter-united-nations/> (último acceso: 30 de agosto de 2018).
- OTAN. (s.f.). *Qué es la OTAN*. [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_es.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html) (último acceso: 30 de diciembre de 2020).
- Pachano, Simón. 2021. *Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Palacios, Geovanna. 2017. *Del neoliberalismo al Buen Vivir en Ecuador ¿en qué medida el Buen Vivir constituye una expresión alternativa a las ideas dominantes del desarrollo?* Quito: Flacso.
- Patiño, Ricardo. 2013. *Discurso Inaugural Jornadas de Cooperación Internacional 5 años de la SETECI*. Discurso, Quito: Ministerio Relaciones Exteriores Ecuador.
- Patiño, Ricardo. 2014. Entrevista de TelesurTV. *Ecuador promueve cooperación Sur-Sur* (26 de septiembre de 2014).
- . 2012. “La cooperación internacional debe orientarse con los objetivos nacionales, sostiene canciller ecuatoriano”. *Sela*. 25 de octubre de 2012. <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2012/10/la-cooperaci%C3%B3n-internacional-debe-orientarse-con-los-objetivos-nacionales,-sostiene-canciller-ecuatoriano/> (último acceso: 14 de septiembre de 2020).
- Pauselli, Gino. 2013. “Teorías de Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa”. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, volumen 2, número 1: 72-92.
- Paz y Miño, Juan. 2021. “El neoliberalismo estalla en Colombia”. *Artículo de opinión*. Quito, 10 de mayo de 2021.
- . 2021. “Economía social y socialismo”. *Pichincha Comunicaciones*, 9 de agosto de 2021.
- Pereyra, María. 2017. “Política exterior y modelos de desarrollo. Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010)”. *Apuntes* vol.44, n° No. 80 (enero-junio 2017): 159-185.
- Pérez, Alfredo y Ximena Espinosa. 2020. “Orígenes del presidencialismo en Colombia: la construcción de un nuevo orden”. *Nuevo Derecho* Vol. 16, n° No. 26: 1-13.
- Pifcss. 2014. *Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur*. Madrid: Secretaria General Iberoamericana.

- PNUD. 2019. *Cooperación Sur-Sur*.  
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/development-impact/south-south-cooperation.html> (último acceso: 28 de marzo de 2019).
- PNUD-Especial Unit for TCDC. 1994. “Plan de Acción de Buenos Aires, PABA 1978”. *Conferencia del PABA 1978*. New York: PNUD, 1-18.
- Prado, Juan-Pablo. 2014. “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”. Editado por Año LIX, núm. 222 Nueva Época. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* / (Universidad Nacional Autónoma de México) Año LIX: 51-86.
- Prado-Lallande, Juan. 2020. “Actores (inter)gubernamentales como protagonistas de la cooperación Sur-Sur”. En *Visiones y debates de la cooperación Sur-Sur y Triangular. Actores gubernamentales, sociales y privados*, de Tahina Ojeda Medina (ed.), 59-78. Madrid: Catarata.
- Prado-Lallande, Juan. 2020. “Actores (inter)gubernamentales como protagonistas de la Cooperación Sur-Sur”. En *Prado Lallande, J. (2020). “Actores (inter)gubernamentales Visiones y Debates de la Cooperación Sur-Sur y Triangular: Actores Gubernamentales, Sociales y Privados, Libros de la Catar”*, de editora Tahina Ojeda. Madrid: La Catarata.
- Prado-Lallande, Juan. 2020. “Interpretaciones del nuevo Liberalismo de Andrew Moravcsik”. En *Los clásicos de las Relaciones Internacionales: ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*, de Rafael Velázquez, Jorge Schiavon y Dámaso Morales, 246-249. México: Cide, Amei, UABC.
- Prado-Lallande, Juan. 2018. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Origen, fundamentos, concepto y modalidades (segunda edición)*. Vol. segunda edición, de *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, de Esther Ponce, Simone Lucatello, Luis Huacuja y Rafael Velásquez, 23-46. México: CGCID, LXIII Cámara de Diputados, Remecid, Consejo Editorial Cámara de Diputados.
- Prado-Lallande, Juan. 2009. “Teorías positivistas y críticas de las Relaciones Internacionales: Realismo y Constructivismo en la cooperación internacional”. *Teoría de las Relaciones Internacionales y aplicación práctica: 27-58*.
- Prado-Lallande, Juan y Pedro Rodríguez. 2013. “Cooperación Sur-Sur como promotora de la integración latinoamericana”. En *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente*, de Pedro Rodríguez, 2-27. Puebla: UPAEP.
- Prado-Lallande, Juan y Rafael Velásquez. 2013. “Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México”. *Geopolíticas*.
- Presidencia de la República de Colombia. 2011. “Decreto 4152, creación APC-Colombia”. Bogotá: Diario Oficial. Año CXLVII. N. 48242. 3, NOVIEMBRE, 2011. PÁG. 59, 3 de noviembre de 2011.
- . 2015. “La Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018”. *APC-Colombia*. 20 de mayo de 2015. [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr\\_vertical-baja.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr_vertical-baja.pdf) (último acceso: 12 de abril de 2021).
- Presidencia de la República de Colombia. 2017. *Plan Estratégico Sectorial 2015-2018*. Plan Estratégico, Bogotá: Presidencia de la República.
- . 2006. *Plan Nacional Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República de Colombia, APC, DNP. 2012. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá: APC-C.
- Presidencia de la República de Ecuador . 2010. *Decreto 629*. Quito: Registro Oficial 246 de 29 de julio 2010.

- Presidencia de la República de Ecuador. 2017. *Ecuador y Brasil unidos en el fortalecimiento de bancos de leche humana*. <https://www.salud.gob.ec/ecuador-y-brasil-unidos-en-el-fortalecimiento-de-bancos-de-leche-humana/> (último acceso: 15 de octubre de 2021).
- Presidencia de la República de Ecuador. 2011. “Reformas al Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional”. En *Decreto 812*, de Presidencia de la República. Quito: Registro Oficial.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial.
- Presidencia de la República, Colombia. 2015. *Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país 2014-2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Procuraduría General de la Nación. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, IEMP.
- Proexport. *Procolombia*. s.f. <https://procolombia.co/> (último acceso: 24 de agosto de 2020).
- Putnam, Robert. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization* Vol. 42, n° No. 3: 427-460.
- Putnam, Robert. 1993. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. En *Double-Edged Diplomacy*, de Peter Evans et al., 431-468. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Quiliconi, Cintia y Raul Salgado. 2017. “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?” *Revista Uniandes*, n° 92.
- Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. 2019. “La elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal”. *Fundación Carolina*, n° 23 (octubre 2019): 1-14.
- Quintero, Sara. 2017. “Colombia y la cooperación sur-sur: estrategia de posicionamiento internacional propia o de apoyo a la hegemonía estadounidense”. *Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional* (Universidad de San Buenaventura) Vol. 10., n° No. 1 (enero-junio 2017): 137-161.
- Ragin, Charles. 1994. *La investigación de la construcción social*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ramanzini, Junior, M. Passini y Ribeiro De Almeida. 2015. “As diferentes dimensões da cooperação SulSul na política externa brasileira, Política externa brasileira, cooperação sulsul e negociações internacio”. En *Política externa brasileira, cooperação sulsul e negociações internacionais*, de Passini, M., Ribeiro De Almeid Ramanzini Júnior, 15-52. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Ramírez, Socorro. 2011. “El giro de la política exterior colombiana”. *Nueva Sociedad*, n° 231 (enero-febrero 2011): 79-95.
- Ramírez, René. 2012. *La vida (buena) como riqueza de los pueblos. Hacia una socioecología política del tiempo*. Quito: IAEN/INEC.
- Ranucci, Marta. 2016. *La cooperación sur-sur como nueva dimensión de la política exterior brasileña en el gobierno de Lula: una aproximación constructivista*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Real Instituto Elcano. 2015. “Estudios Internacionales y Estratégicos Andrés Cala-Campo”. *Colombia y la crisis petrolera*. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari38-2015-calacampo-colombia-crisis-petrolera](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari38-2015-calacampo-colombia-crisis-petrolera) (último acceso: 13 de enero de 2021).
- Reynolds, Phillip. 1971. “An Introduction to International Relations”. Londres: Lognman Group Lead.

- RFI. 2022. *VI Cumbre de las Américas. Otra cumbre sin Cuba sería inaceptable*. <https://www.rfi.fr/es/americas/20120414-santos-otra-cumbre-sin-cuba-seria-inaceptable> (último acceso: 10 de Enero de 2022).
- Riggirozzi, Diana y Diana Tussie. 2018. “Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* (PRCS-Universidad del Rosario Argentina) 3, n° No.5 (enero-junio 2018): 6-21.
- Ripoll, Alejandra y Rafat Ghotme. 2015. “La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o de atraso”. *Revista Latinoamerica Bioética* vol. 15, n° No. 1, edición 28: 54-63.
- Rivas, Patricio. 2009. “La cooperación al desarrollo en Ecuador”. *Actuar en Mundo Plurales*: 2
- Rivera, Fredy. 2011. “La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas”. En *Inteligencia estratégica y prospectiva*, de Fredy Rivera (coordinador), 47-76. Quito: Flacso, Senaim, AECID.
- Robles, Francisco. 1996. “Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior”. *Revista Uniandes*: 5-6.
- Rodríguez, Goldman. (s.f.). Contexto político, económico y social. Desarrollo humano.» En *Lineamientos metodológicos*, 1.
- Rojas, Diana. 2000. “La internacionalización de la política doméstica en Colombia”. *Controversia* (Cinep), n° No. 176 (abril 2000): 60-82.
- Rojas, Diana. 2019. “La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones”. *Oasis*, n° 29: 7-27.
- Rojas, Francisco. 2019. “El multilateralismo latinoamericano a la deriva”. En *América Latina frente a la reconfiguración global*, de Josette Altmann (editora), 121-134. San José: Flacso.
- . 2011. *Iberoamérica: distintas miradas diferentes caminos para metas compartidas, el bienestar y el desarrollo*. Editado por compilador. San José-CR: FLACSO.
- Rosenau, James. 1996. “The Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation”. *Security Dialogue* Vol. 27, n° Núm. 3 (septiembre 1996): 247-262.
- . 1971. *The scientific study of foreign policy*. New York: Free Press.
- Rosero, Gabriela. 2014. “Entrevista de opinión”. *Revista cooperamos* 7.
- . 2012. "Ponencia Uruguay 11/04/2012". Montevideo: Seteci, 8.
- Roth, André-Noel. 2007. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación, Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rueda, Mariangela y José Osorio. 2019. “Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo?” *Forum*, n° 15 (enero - junio de 2019): 119-145.
- Ruiz, Paula. 2019. “La cooperación Sur-Sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo”. *Papel Político* (Universidad Externado de Colombia) Vol. 23, n° No. 1 (enero-junio 2018): 209-248.
- Sader, Emir, Alfredo Serrano y Álvaro García. 2017. *Las vías abiertas de América Latina: siete ensayos en busca de una respuesta: ¿fin de ciclo o repliegue temporal?* Editado por coordinador Emir Sader. Caracas: Celag-Bandes.
- Salgado, Raúl. 2017. *Small Builds Big. How Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR*. Quito: Atrio-Flacso Ecuador.
- Salomón, Mónica. 2001. “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° num. 56: 7-52.

- Sanahuja, José Antonio. 2009. “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*: 11-54.
- Sanahuja, José Antonio. 2011. “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”. *Pensamiento Iberoamericano*, n° 8 (2011): 195-223.
- Sanahuja, José. 2001. “Cooperación al desarrollo y globalización: entre la beneficencia pública internacional y el estado de bienestar mundial”. En *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, de Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, 51-128. Madrid: Cideal.
- Sanahuja, José. 2007. “Regionalismo e integración en América Latina Balance y perspectivas”. *Revista Pensamiento Iberoamericano* (Agencia Española de Cooperación Internacional y Fundación Carolina): 75-106.
- Sanahuja, José. 2016. “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Pensamiento Propio* (Cries) 21, n° No.44, 29-76.
- Sánchez, Iván. 2008. “Los estilos de dirección y liderazgo: Propuesta de un modelo de caracterización y análisis”. *Pensamiento & Gestión*, n° No.25.
- Sanín-Betancourt, María. 2010. “La cooperación Sur-Sur en Colombia”. En *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, de (coordinadores) Bruno Ayllón, 103-123. Madrid: Catarata.
- Santander, Guillermo. 2016. *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid: Catarata.
- . 2016. *La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid-España: Universidad Complutense de Madrid.
- . 2011. *Nuevos donantes y Cooperación Sur*. Madrid - España: Universidad Complutense de Madrid.
- Santos, Juan. 2012. “Palabras del presidente Juan Manuel Santos durante la presentación de la Agencia de Cooperación Internacional”. Bogotá, 25 de enero de 2012.
- Santos, Juan. 2010. *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón*. discurso, Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- . 2010. “Intervención del Presidente de la República de Colombia, S.E. Sr. Juan Manuel Santos Calderón, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Sexagésimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias”. <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/intervencion-del-presidente-la-republica-colombia-se-sr-juan-manuel-santos-calderon-ante-la-asamblea> (último acceso: 1 de febrero de 2021).
- Santos, Juan. 2014. *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en su posesión para el período presidencial 2014-2018*. discurso, Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Santos, Juan. 2012. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Estrategia, Bogotá: Ministerio Relaciones Exteriores; APC; DNP.
- Seara-Vásquez, Modesto. 1985. “La crisis mundial y los modelos de sociedad internacional”, 1-75.
- Segib. 2014a. *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*. Documento de Trabajo No. 5, Pifcsc.
- Segib. 2010. *Estudios SEGIB n°5 Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Informe de resultados, Madrid: Segib.

- Segib. 2015. *Informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Informe actividades, Madrid: Segib.
- Segib. 2009. “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009”. Madrid.
- Segib. 2012. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Informe actividades, Madrid: Segib.
- Segib. 2014b. *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014*. Informe actividades, Madrid: Segib.
- Segib. 2011. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Informe actividades, Madrid: Segib.
- Sela. 2014. *Cambio de matriz productiva: eje prioritario de la nueva Cooperación Internacional en el Ecuador*. <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20140122/si/12592/cambio-de-matriz-productiva-eje-prioritario-de-la-nueva-cooperacion-internacional-en-el-ecuador> (último acceso: 1 de marzo de 2022).
- . 2015. “Celac impulsará la Cooperación Sur-Sur”. *Sela-Cooperación Sur-Sur*. <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2015/01/celac-impulsara-la-cooperacion-sur-sur/> (último acceso: 19 de enero de 2020).
- . 2014a. *Cooperación Sur-Sur: nueva mirada y otros actores*. <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2014/11/cooperacion-sur-sur-nueva-mirada-y-otros-actores/> (último acceso: 20 de febrero de 2019).
- . 2012. *La cooperación internacional debe orientarse con los objetivos nacionales, sostiene canciller ecuatoriano*. <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2012/10/la-cooperacion-internacional-debe-orientarse-con-los-objetivos-nacionales,-sostiene-canciller-ecuadoriano/> (último acceso: 31 de julio de 2020).
- Sen, Amartya. 1983. “Los bienes y la gente”. *Comercio Exterior* vol 33. núm. 12, nº núm. 12: 1116.
- Senplades. 2010a. *Informe Rendición de Cuentas 2010*. Quito: Senplades.
- Senplades. 2010c. *Agenda para la transformación productiva 2010-2013*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.
- . 2011. *Código de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Senplades.
- . 2012. *Ecuador posiciona lineamientos de cooperación Sur-Sur frente a retos del desarrollo regional*. <https://www.planificacion.gob.ec/ecuador-posiciona-lineamientos-de-cooperacion-sur-sur-frente-a-retos-del-desarrollo-regional/> (último acceso: 14 de octubre de 2020).
- . 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Senplades.
- . 2013. “Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”. <http://www.buenvivir.gob.ec/plan-plurianual-de-inversion-publica-2013-2017> (último acceso: 01 de abril de 2019).
- . 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*. Quito: Senplades.
- . 2010b. “SECI”. *Presentación marco del SECI*. Quito, 25.
- Serbin, Andrés. 2018. “El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar”. *Revista Mexicana de Política Exterior*.
- Seteci. 2015a. “Agenda Nacional de Cooperación Internacional”. *Primera Parte - Políticas y prioridades de la cooperación internacional*. [https://issuu.com/seteci/docs/agenda\\_nacional\\_del\\_cooperacion\\_\\_n\\_i](https://issuu.com/seteci/docs/agenda_nacional_del_cooperacion__n_i) (último acceso: 14 de diciembre de 2019).
- Seteci. 2010a. *Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana*. Catálogo, Quito: Seteci.
- . 2010b. *Cooperación para el Buen Vivir*. <https://cooperacionecuador.wordpress.com/seteci/> (último acceso: 25 de julio de 2019).
- . 2013. *Hacia una política pública de cooperación basada en el intercambio ético*. Quito: Seteci.

- . 2016. *Hacia una visión regional común*.  
[https://issuu.com/seteci/docs/celac\\_reportaje\\_2.0\\_copia](https://issuu.com/seteci/docs/celac_reportaje_2.0_copia) (último acceso: 1 de febrero de 2022).
- Seteci. 2015 b. *Implementación de la Agenda de Cooperación Sur-Sur*. Proyecto, Quito: Seteci.
- . 2014. *Informe de Cooperación Internacional No reembolsable en Ecuador 2011-2014*. Quito: Seteci.
- Seteci. 2011. “Informe de Cooperación No Reembolsable en Ecuador 2010-2011”. *Informe de Cooperación Seteci 2010-2011*.
- . 2014. “Informe de Rendición de Cuentas 2013”.  
[https://issuu.com/seteci/docs/folleto\\_rendicio\\_\\_n\\_de\\_cuentas\\_2013](https://issuu.com/seteci/docs/folleto_rendicio__n_de_cuentas_2013) (último acceso: 14 de agosto de 2020).
- Seteci. 2016. *Metodología de evaluación de la cooperación Sur-Sur*. Documento técnico, Quito: Seteci.
- Seteci. 2015c. *Rendición de Cuentas 2015*. Quito: Seteci.
- . 2012. “La cooperación Internacional es una Herramienta de Política Exterior”. *Suplemento institucional*, 9 de abril de 2012.
- Simon, Herbert. 1975. “El Comportamiento Administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa”.
- Singer, David. 1961. “The Level-of-Analysis Problem in International Relations”. *World Politics* (Cambridge University Press) Vol. 14, nº No 1 (octubre 1961): 77-92.
- Soares, Maria Regina. 2016. “Heterogeneidad en Sudamérica y el papel de Brasil”. En *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, de Bruno Ayllón, 75-95. Quito-Ecuador: IAEN.
- Solingen, Etel. 2001. “Mapping Internationalization: Domestic and Regional Impacts”. *International Studies Association*, nº 45: 543.
- Somos Iberoamérica. 2017. *Onda Ecuador. Se presenta método para medir el Sur-Sur*.  
<https://www.somosiberoamerica.org/onda-pais/ecuador/ecuador-presenta-una-metodologia-la-cooperacion-sur-sur/> (último acceso: 14 de diciembre de 2021).
- Sotillo, Jose y Leticia Bendelac. 2013. “Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina en el marco de la Unión Europea”. *Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM*: 18-24.
- Sousa, Elsa. 2017. “El lugar de las organizaicones no gubernamentales en el entrecruzamiento de las nociones de desarrollo y cooperación internacional”. En *¿Latinoamérica dividida?*, de Bruno Ayllón, 213-214. Quito-Ecuador: IAEN.
- Srouji, Samer. 2011. “Complementariedad y cooperación Sur-Sur - la nueva doctrina de cooperación internacional de Ecuador”. *Clave para el Desarrollo* (Universidad de Cantabria).
- Stein, Arthur. 2008. “Neoliberal Institutionalism”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, de Duncan Snidal Christian Reus-Smit, 201-221. New York: Oxford University Press.
- Suárez, Alejandro. 2016. “La Cooperación Sur -Sur en el mar co or gánico de integración en América Latina”. *Dinámicas de la cooperación desde el Sur* (UIDE): 11-29.
- Surasky, Javier. 2018. “Cooperación sur-sur en la agenda 2030 y hacia el PABA+40”. *Universidad Nacional de Plata de Argentina*: 1-12.
- Surasky, Javier. 2014. *La cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta de decolonización*. Documento de Trabajo No. 9, La Plata: Universidad Nacional de la Plata.



- Surasky, Javier. 2013b. "Presentación y marco de la cooperación Sur-Sur de Ecuador". En *la cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina.*, de Sotillo et al., 156-179. Madrid: Catarata.
- Surasky, Javier. 2013a. "Una mirada a la actual cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina". En *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, de Bruno Ayllón y Tahina Ojeda, 40-60. Madrid: Catarata.
- Tassara, Carlo. 2013. *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Unaula.
- Tassara, Carlo. 2013. "La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos". En *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios Europeos y latinoamericanos*, de Elías Saïd Hung, 1-66. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Tassara, Carlo. 2012. "La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos". En *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-*, de Citlali Ayala y Jesús Rivera (Editores), 1-32. Ciudad de México: CEDES e Instituto Mora.
- Tassara, Carlo. 2012. "Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas". En *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, de Jairo Agudelo, 15-81. Bogotá-Colombia: Elacid.
- Teseo; Fundación Carolina y Flacso. 2011. *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las dimensiones del sur-sur*. Editado por Francisco Rojas y Tatiana Beirut. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- The Conversation. 2021. *The Conversation. Academic rigour, journalistic flair*. <https://theconversation.com/analizamos-la-inteligencia-adaptativa-de-los-lideres-natos-171847> (último acceso: 30 de noviembre de 2021).
- Tickner, Arlene. 2007. "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional* (Universidad de los Andes), n° No. 65 (enero-junio 2007): 90-111.
- Tickner, Arlene y Mateo Morales. 2015. "Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century. From Uribe to Santos and Beyond". En *Narrating Success. Colombian Security Expertise and Foreign Policy*, de Bruce M. Bagley and Jonathan D. Rosen, 241-262. New York: Lexington Books.
- Tickner, Arlene y Mateo Morales. 2015. "Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos". *Colombia Internacional* (Colomb Int), n° 85 (septiembre-diciembre 2015): 171-205.
- Tilly, Charles. 1991. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Federico Merke. 2013. "Instituciones y actores de la política exterior como política pública". En *En Dilemas del Estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, de editado por Carlos H. Acuna, 245-294. Buenos Aires: IIEP/UBA, 2013.
- Tokatlián, Juan. 2000. "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?" *Colombia Internacional* 48: 36-43.
- Tomassini, Luciano. 1988. "El análisis de la política exterior". *Estudios Internacionales* Año 21, n° No. 84 (octubre-diciembre 1988): 498-559.
- TT-SSC. 2011. *Estudio de caso. Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur e Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*. Estudio de caso, PIFCSS.
- Tussie, Diana. 2019. "La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina". En *América Latina frente a la reconfiguración global*, de Josette Altmann (editora), 107-120. San José: Flacso.

- Unceta, Koldo y Pilar Yoldi. 2000. *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Gobierno Vasco : Servicio Central de Publicaciones del gobierno Vasco.
- Unossc. 2019. *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*.  
<https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es> (último acceso: 28 de marzo de 2019).
- Upaep. 2013. *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XX: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente*. Editado por Pedro Rodríguez (coordinador). Puebla: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- Uribe, Álvaro. 2005. *La droga ha sido y es, causa determinante de las dificultades de Colombia, una causa internacional requiere una solución internacional*. Discurso durante la instalación de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional que se adelanta en Cartagena, con la presencia de miembros de los países que integran el G-24 y de otras entidades multilaterales, Cartagena: Presidencia de la República de Colombia.
- Uribe, Álvaro. 2006. *Posesión presidencial 2006-2010*. Discurso de posesión, Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Uribe, Pablo. 2011. “Colombia: Hitos y tendencias como nuevo donante”. En *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de casos*, de Guillermo Santander Campos, 63-86. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Uribe, Rafael. 2009. *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo CTPD*. Bogotá: Universidad de Bogotá.
- Usaid. 2014. *Estrategia de Cooperación 2014-2018*. Estrategia, Bogotá: Usaid.
- Valarezo, Alexandra. 2016. “Análisis de la oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador en América Latina, 2011-2015”. *Dinámicas de la cooperación desde el Sur (UIDE)*: 31-54.
- Valdivieso, Andrés. 2016. *Política Exterior Colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer.
- van Klaveren, Alberto. 1984. “El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas”. En *Entre la Autonomía u la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos, Tomo I*, de compiladores Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, 26-60. Buenos Aires.
- Vargas, Luis, Santiago Sosa y Juan Rodríguez. 2012. “El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos”. *Colombia Internacional* 76: 259-292.
- Velásquez, Rafael. 2004. “Modelos de análisis de política exterior”. *Revista Mexicana del Caribe, vol. IX, núm. 18* Vol. IX, nº num. 18: 57-127.
- Velásquez, Rafael y Ernesto León. 2016. “Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: El caso de Baja California”. *Desafíos* Vol. 28, nº No. I: 165-201.
- Vergara, Jorge. 2000. “La crítica neoliberal a la planificación”. *Revista Ciencias Sociales*, nº 1: 102-124.
- Villanueva, César. 2018. “Diplomacia cultural e imagen internacional”. En *Política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, de Jorge Schiavon, Rafael Velásquez y Humberto Garza, 155-158. México: CIDE.
- Villanueva, César. 2012. “Imagen país y política exterior de México”. *Revista Mexicana de Política Exterior*: 13-43.
- Viola, Carolina. 2014. *Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica*. Documento de trabajo No.6, Madrid: PIFCSS-SEGIB.

- Viola, Carolina y Mónica Páez. 2019. “la cooperación Sur-Sur de Ecuador”. En *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, de compiladoras: Tahina Ojeda y Enara Echart, 103-116. Clacso.
- Vitelli, Marina. 2014. “Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior”. *Post Data* 19, nº No. 1 (abril-septiembre 2014): 129-162.
- Vivares, Ernesto. 2018. “The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability”. En *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, de Ernesto Vivares (editor), 1-24. Quito: Palgrave Macmillan y Flacso Ecuador.
- Vivares, Ernesto y Michele Dolcetti-Marcolini. 2016. “Dos regionalismos, dos Latinoaméricas o después de Latinoamérica”. En *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, de Bruno Ayllón (editor), 23-50. Quito: IAEN.
- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires-Argentina: Grupo Editor Latinoamericano S.R.I.
- White, Patrick. 2009. *Developing research questions : a guide for social scientists*. China: Palgrave Macmill&N.
- Wight, Colin. 2006. “Agents, structures, and International Relations: politics and ontology”. *Cambridge University Press*: 4-5.
- Williner, Alicia y Luis Riffo. 2015. “Estado, sociedad y liderazgo público para el desarrollo”. *Liderazgo público para un desarrollo con igualdad*. Montevideo: CEPAL/AECID, 1-35.
- Wittkopf, Eugene, Christopher Jones, y Charles Kegley. 1995. *American Foreign Policy. Pattern and Process*. Seven edition. Estados Unidos: Thomson Wadsworth.
- Yash Tandon. 2009. *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo*. Madrid-España: Editorial Popular.
- Yépez, Galo. 2009. “La actual política exterior de Ecuador y su relación con la nueva Constitución”. *Afese*: 37-54.
- Young, Oran. 2009. “Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society”. *International Organization* (Cambridge University Press) Volume 45 , Issue 3: 281-308.
- Zepeda, Beatriz y Luis Verdesoto. 2011. *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior*. Informe académico, Quito: Flacso, CAF, Konrad, UNDP, CIDE.
- Zepeda, Gabriela y María Egas. 2010. “La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas”. *Revista Mexicana de Política Exterior*: 95-134.

## Anexo

### Listado de entrevistas y comunicaciones personales

Código	Experto entrevistado(a)	Cargo o función Institución que perteneció(e)	Año/mes entrevista	Tema entrevista
<b>Autoridades y responsables técnicos de cooperación Sur-Sur</b>				
<b>Colombia:</b>				
EETC01	Andrea del Pilar Bernal	Experta en cooperación internacional y Directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia Colombia, 2006-2020	9-mar-20	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Colombia
EETC02	Ricardo Melo Acosta ***	Ex servidor cooperación en DNP y ex director Acción Social Agencia Presidencial	9-mar-20	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Colombia
EETC03**	Equipo técnico Cancillería Colombia*	Servidores dirección de Coop.Sur-Sur y Ttriangular, 2021	9-mar-21	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Colombia
EETC04	Paula Ximena Ruiz Castro	Profesora-investigadora Universidad Externado de Colombia (entrevista clave complementaria)	13-may-21	Rol de cooperación Sur-Sur Colombia / factores que configuraron política cooperación Sur-Sur
EETC05	Arlene Tickner	Profesora-investigadora Universidad del Rosario de Colombia (entrevista clave complementaria)	28-dic-21	Rol de cooperación Sur-Sur Colombia / factores que configuraron política cooperación Sur-Sur
<b>Ecuador:</b>				
EETE06	Carolina Costa García	Ex servidora, Dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur, Seteci	8-ago-19	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Ecuador
EETE07	Sebastián Yerovi***	Ex servidor técnico dirección Cooperación Horizontal Seteci 2013-2015 / ministerio Talento Humano 2016	20-ago-19	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Ecuador
EETE08	Rocío Vergara ***	Ex directora, subsecretaria de cooperación internacional y técnica Seteci	23-ago-19	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Ecuador

EETE09	Paola Mera	Ex dir.políticas ministerio Relaciones Exteriores; ex asesora y ex directora Seteci	20-oct-19	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Ecuador
EETE10	Carlos Játiva	Ex director cooperación ministerio Relaciones Exteriores / Actual Embajador	22-oct-19	Rol de la cooperación internacional para Ecuador
EETE11	Linley Barragán	ex Directora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional ex Seteci	28-nov-19	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Ecuador
EETE12	Saskya Lugo	Ex coordinadora técnica, Seteci	16-dic-19	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Ecuador
EETE13	María Cristina Fuentes Arévalo	Ex directora cooperación Sur-Sur, Seteci. Actualmente servidora en Cancillería	6-ene-20	Factores y lineamientos de política cooperación Sur-Sur. Impulso estrategia de cooperación Sur Sur Ecuador
EETE14	Fredy Rivera Vélez	Delegado de Presidencia al Directorio Codci (ad honorem), 2008-2011 / Ex subsecretario 2008-2010 / Profesor-investigador Flacso	3-jun-20	Rol de cooperación Sur-Sur Ecuador / factores que configuraron política cooperación Sur-Sur
<b>Expertos académicos en asuntos públicos, políticos e internacionales:</b>				
EEA15	Adrián Bonilla	Ex Secretario Educación Superior Senescyt/ profesor-investigador Flacso	24-ene-20	Socialismo del Siglo XXI / neoliberalismo en la región / oferta cooperación Sur-Sur
EEA16	Irma Jara	Ex servidora pública 1995-2016 (subsecretaria, secretaria técnica), profesora-investigadora IAEN	1-oct-20	Modelo de desarrollo, planes de desarrollo y políticas públicas
EEA17	Raúl Salgado	Experto en temas política exterior, profesor-investigador Flacso	6-jul-21	Política exterior y cooperación internacional
<b>Expertos regionales en cooperación Sur-Sur y desarrollo</b>				
EER18	Javier Surasky	Coordinador de Área de América Latina y el Caribe Cepei. Consultor. Profesor-investigador Argentina	1-feb-22	Configuración de políticas de Colombia y Ecuador como oferente de cooperación Sur-Sur. Contexto regional
EER19	Fernando Nivia	Profesor-investigador / consultor internacional / Ex servidor APC	21-feb-22	Configuración de política de Colombia como oferente de cooperación Sur-Sur. Contexto regional
<b>Comunicaciones personales</b>				
CP01	Gladys Lechini	Profesora-investigadora Universidad Nacional de Rosario Argentina	14-feb-19	Asesoría sobre cooperación Sur-Sur para diseñar el proyecto de investigación y marco teórico

CP02	Carla Morasso	Profesora-investigadora Universidad Nacional de Rosario Argentina	1-mar-19	Asesoría enfoques de cooperación Sur-Sur y marco teórico
CP03	Mauricio Montalvo Teresa Morales	Viceministro de Relaciones Exteriores Ecuador Directora Planificación	29-ene-19	Cooperación Sur-Sur Ecuador
CP04	Andrea Betti	Profesor-investigador, Universidad Pontificia Comillas Madrid	3-dic-18	Perspectivas teóricas Relaciones Internacionales
CP05	Giuseppe Lo Brutto	Profesor-investigador, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	19, sept, 3 oct, 16 nov 2018	Factores que influyen en la cooperación Sur-Sur
CP06	Bernabé Malacalza	Investigador Conicet, Internacionalista, profesor-investigador Universidad Nacional de Quilmes Argentina	4 y 8 abr 2019	Factores que influyen en la cooperación Sur-Sur
CP07	Joseph Nye Jr.	Profesor-investigador Universidad de Harvard, politólogo	16-jul-21	Habilidades del liderazgo presidencial
<b>Notas:</b>				
* Entrevista con cinco servidores técnicos - Se reservan sus datos				
** Se consideró como una entrevista grupal				
*** Testimonio desde varios ámbitos				
EETC: Entrevista expertos técnicos Colombia				
EETE: Entrevista expertos técnicos Ecuador				
EEA: Entrevista expertos académicos				
EER: Entrevista experto regional				
CP: Entrevistas y comunicaciones personales				

Elaboración con información de la investigación.