

La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM

Discusiones conceptuales, diseños de
políticas y prácticas sudamericanas.



La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas / compilado por Miryam Colacrai. 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2013. E-book .

ISBN 978-987-702-036-6

1. Cooperación Internacional. Colacrai, Miryam, comp.

Los capítulos de este libro han sido previamente evaluados por el sistema de referato ciego simple.

La ilustración de tapa y carátulas del libro fueron realizadas con segmentos del Mural "Presencia de América Latina", de Jorge González Camarena, pintor mexicano. Realizado a mediados de los años 60 en el hall de la Casa del Arte, que alberga a la Pinacoteca de la Universidad de Concepción, encierra una profunda reflexión sobre Latinoamérica y es un signo de colaboración entre Chile y México. La obra, de fuerte carácter simbólico, representa la unidad y fraternidad de las distintas culturas latinoamericanas. También se lo conoce como "Integración de América Latina"

Diseño de tapa y diagramación: DG Sabrina Trevisan.

INDICE

PRESENTACIÓN

Miryam Colacrai.....03

PRIMERA PARTE

Reflexiones y debates acerca de los Países de Renta Media, los discursos sobre cooperación internacional y la recuperación de la concepción de “desarrollo”13

1. Los Países de Renta Media: Una lectura política y debates recientes sobre su rol y su desempeño en la Cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano.

Valeria Pattacini.....15

2. Reflexiones acerca de la relación entre el abandono de las teorías del desarrollo económico y la definición de País de Renta Media.

Margarita Olivera.....37

3. La legitimación del discurso de la cooperación internacional y la crisis europea: ¿el fin de un paradigma?

Miguel Gabriel Vallone.....61

4. Oportunidades y desafíos de la cooperación científica y tecnológica para los Países de Renta Media.

Alejandra S. Kern.....77

SEGUNDA PARTE

Estudio de políticas y prácticas de cooperación internacional implementadas por algunos países sudamericanos.....101

5. Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina (1960-2010).

Lara Weisstaub.....103

6. La cooperación triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil.

Bruno Ayllón Pino.....135

7. Chile en el contexto de la Cooperación Internacional al Desarrollo ¿varias identidades, diversidad de circuitos y modalidades de acción?

Miryam Colacrai.....159

8. Bolivia y Venezuela como PRM's. Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional

María Elena Lorenzini - Natalia Ceppi.....189

La cooperación triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil.



Bruno Ayllón Pino

Introducción

En la última década, la cooperación internacional para el desarrollo ha asistido al surgimiento de modalidades alternativas de trabajo, especialmente por el empuje de la Cooperación Sur-Sur (CSS). Tras los cambios experimentados en el escenario mundial y en el sistema de cooperación determinados actores, de creciente relevancia, apuestan por el diseño de modalidades más horizontales que generan asociaciones triangulares con enfoques distintivos de la cooperación bilateral, al estilo “tradicional” Norte-Sur. La cooperación triangular se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento mediante el cual se establece una relación de partenariado entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante, un País de Renta Media (PRM) que actuará igualmente como socio oferente de cooperación y un socio receptor, de un país de menor nivel de desarrollo.

Al menos desde los años 80 del siglo XX la cooperación triangular es considerada una modalidad que permite ampliar el abanico de asociaciones a favor del desarrollo e incentivar la exploración más sistemática de complementariedades entre países. En el siglo XXI se ha destacado su papel como mecanismo o modalidad cooperativa que propicia la articulación, convergencia y complementariedad con la cooperación tradicional. Sin embargo, no hay consensos sobre su definición y las visiones, lejos de ser compartidas, se encuentran en fase de construcción, especialmente en el ámbito latinoamericano donde las experiencias son más ricas (cuadro 1).

El aporte más significativo de la cooperación triangular viene dado por las ventajas comparativas, el valor añadido y las complementariedades que esta nueva modalidad de ayuda puede desplegar. Se pretende así diseñar un sistema de cooperación más inclusivo. El enfoque fundamental de la cooperación triangular viene definido por la actuación conjunta de dos actores en favor de un tercero. Esta colaboración agregada supone aprovechar las ventajas y capacidades de cada socio haciendo más eficiente y eficaz la transferencia de recursos, obteniendo así avances significativos y estables sobre el desarrollo en el país receptor (Gómez, Ayllón, Albarrán: 2011).

Cuadro 1: Las diferentes visiones de la cooperación triangular

“La cooperación triangular consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del norte u organismos internacionales” (Unidad Especial de CSS del PNUD)

“Una modalidad innovadora de la cooperación internacional que consiste en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario)” (Agencia Chilena de Cooperación Internacional)

“La ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico”. (Agencia Brasileña de Cooperación)

“Constituye un puente entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, articulando y creando sinergias entre los diferentes tipos de cooperación. Contribuye a una convergencia entre las cooperaciones a través de la incorporación de criterios de eficacia como los acordados en la Agenda de Acción de Accra (...) la triangulación es una herramienta efectiva para promover la CSS”. (Acción Social, Colombia)

“Es una metodología que ha permitido a la Argentina multiplicar su impacto no sólo en los países con los cuales coopera, sino que le ha facilitado la expansión de su cooperación a otras regiones. Este esquema permite asociar a dos países, o a un país y un organismo para brindar asistencia técnica conjunta a un tercer país, para su crecimiento económico y social, combinando de modo eficaz los recursos humanos, tecnológicos y financieros que ambos poseen” (Dirección General de Cooperación Internacional, MRECIC, Argentina)

“La cooperación triangular surge de una experiencia horizontal establecida a partir del intercambio entre dos países en desarrollo que dialogan de igual a igual, asumiéndose que el tercer actor puede ser un país desarrollado, un organismo multilateral u otro país en desarrollo” (Secretaría General Iberoamericana)

“Reconocemos la importancia de las particularidades de la CSS (...) animamos a desarrollar más la práctica de la cooperación triangular”. (Agenda de Acción de Accra)

“Una dimensión creciente en la ayuda internacional para el desarrollo, que desempeña un rol complementario a la ayuda bilateral y multilateral”. (UN DCF/ECOSOC)

Fuente: Elaboración propia con base en consultas a webs y documentos oficiales.

En este capítulo estudiaremos de manera exploratoria y no exhaustiva algunos de los principales debates y rasgos que se predicen de la cooperación triangular, una modalidad todavía en fase de laboratorio, pero que representa una oportunidad para configurar un sistema de cooperación internacional basado en “responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas” (Alonso et. al., 2011: 35). En primer lugar, profundizaremos en los motivos que llevan a los diferentes países a cooperar triangularmente. A continuación nos detendremos en algunos problemas detectados en la incipiente literatura académica dedicada al tema y señalaremos las potencialidades y fortalezas de este tipo de cooperación a tres bandas. Continuaremos con la enumeración de ciertas precauciones

que deben tenerse en cuenta en la cooperación triangular, pensando en las mejores formas de aumentar el impacto, de respetar la apropiación del país beneficiario menos desarrollado y de fomentar la eficacia y calidad de las actuaciones. Finalmente, abordaremos las concepciones, experiencias y desafíos futuros de la cooperación triangular para Brasil que probablemente es, junto con Chile, el país latinoamericano más involucrado en este tipo de asociación para el desarrollo. El capítulo se cerrará con unas conclusiones y desafíos de futuro.

Acercándonos a la cooperación triangular

La literatura académica afirma que el impulso que recibe la cooperación triangular en los últimos años tiene dos explicaciones: por una parte, las necesidades de financiación de países con grados de desarrollo medio que procuran recursos para hacer viables sus proyectos de CSS. Por otra, el surgimiento de países emergentes que han acumulado capacidades técnicas y científicas y poseen experiencias significativas en la lucha contra la pobreza, presentando evidentes ventajas comparativas. La gama de motivaciones para participar en la cooperación triangular varía en función del perfil de los países cooperantes. En una publicación del Banco Mundial se afirma que para los donantes tradicionales (los países de la OCDE) la cooperación triangular crea sinergias por el uso de las ventajas comparativas de los socios emergentes, supone una manera ordenada de retirada de la cooperación anteriormente ofrecida, permite la construcción de capacidades en sus agencias y les sensibiliza sobre los principios y procedimientos de la Declaración de París y la Agenda de Accra. Por otra parte, reduce los costes pues los proyectos son ejecutados por expertos de los socios emergentes. (Ashoff, 2010)

Así, desde el Norte se trataría de una modalidad de doble dirección pues permite, en primer lugar, continuar apoyando a países que, gradualmente, van perdiendo las condiciones de calificación como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En segundo lugar, la triangulación hace posible ampliar la cooperación con países menos avanzados, con mayores impactos y más ventajas de las que supondría una cooperación directa. En esta óptica, representaría una estrategia elegante de retirada de la cooperación, una forma de sustituir la ayuda directa por otra más enfocada al fortalecimiento de capacidades de esos países para transferir sus conocimientos y buenas experiencias. Se afirma también que la cooperación triangular reduce las brechas culturales, estimula el intercambio de conocimientos y las estrategias de cooperación,

fortalece los vínculos entre países vecinos y puede suponer una forma innovadora y más adaptada a las necesidades de los beneficiarios que evite los choques tecnológicos.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Unidad Especial para la Cooperación Sur – Sur, publicó en 2009 los resultados de una encuesta realizada entre donantes tradicionales, organismos internacionales, países estratégicos (de renta media o países pivotes según otras terminologías) y países menos avanzados o beneficiarios de iniciativas de cooperación triangular. Los resultados destacaron que donantes y organizaciones internacionales prestan creciente atención a la CSS y triangular, desde un punto de vista estratégico, por sus potenciales contribuciones al fortalecimiento de la apropiación, al aprovechamiento de las ventajas comparativas y a la ampliación de los impactos causados por la cooperación precedente (UNDP, 2009).

Sin embargo, se detecta la ausencia en los donantes tradicionales de marcos institucionales y de políticas en los que insertar estos esfuerzos. Muy pocas agencias del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) mencionan explícitamente en sus políticas el fomento de la cooperación triangular entre sus prioridades y tampoco la incorporan en sus estrategias de asistencia a países y regiones. La gestión de estas iniciativas, no se encomienda a una unidad específica responsable de coordinar las diversas actividades de cooperación triangular y carecen, en su mayoría, de directrices operativas o protocolos de identificación de acciones de cooperación triangular.

A la hora de identificar posibles socios de renta media, los donantes tradicionales priorizan criterios como la experiencia en cooperación, la capacidad de ejecución y la posición del país como actor regional o mundial, así como sus vínculos con la cooperación que recibieron en el pasado. Así, es frecuente, que la decisión de iniciar acciones de cooperación triangular responda a una fuerte relación previa de cooperación y asociación entre el donante tradicional y el socio emergente de renta media.

Para los países emergentes, la cooperación triangular es una oportunidad de obtener visibilidad internacional por su compromiso con el fomento del desarrollo de sus socios bilaterales o regionales. Además, se permitiría el incremento de la escala de las acciones de CSS, introduciendo aprendizajes importantes como consecuencia de la diseminación en otros contextos de experiencias nacionales exitosas. Pensemos en los ejemplos de México en la construcción de viviendas sismo-resistentes, Brasil en el diseño y ejecución de políticas de combate a la pobreza, Argentina en materia de soberanía alimentaria y cultivos familiares, Cuba en la lucha contra el

analfabetismo, Colombia en seguridad y erradicación de cultivos ilícitos, Venezuela en el terreno energético o Chile en la puesta en marcha de políticas de promoción comercial y fomento de exportaciones. Son algunas capacidades del ámbito latinoamericano que están siendo compartidas con otros países en desarrollo gracias a la cooperación triangular.

Para los países con menores grados de desarrollo, la cooperación triangular constituye apenas una opción más que necesita demostrar mayores impactos y beneficios que la cooperación bilateral. A priori, la cooperación triangular posee un gran potencial desarrollista, siempre que se respeten las prioridades nacionales y se garanticen los elementos de apropiación, el carácter sostenible de los proyectos, su flexibilidad, la coordinación y la armonización de procedimientos de los países implicados (que deberían explorar sus complementariedades). En principio, puede suponer una reducción de la dependencia de la ayuda tradicional y una mayor diversificación en las fuentes de financiación y capacitación técnica.

Entre las potencialidades y fortalezas de la cooperación triangular se destaca que:

1.- Promueve la cooperación horizontal entre países con diferentes niveles de desarrollo en áreas de interés común. Su base es la construcción igualitaria de asociaciones horizontales, lo que debe implicar un diálogo político, la coordinación financiera y técnica, el establecimiento de procedimientos armonizados y posiciones consensuadas en todas las fases de la planificación, desde la negociación a la evaluación.

2.- Refuerza y complementa los mecanismos tradicionales de cooperación bilateral incentivando la construcción de capacidades en todos los actores implicados a la vez que fomenta el aprendizaje mutuo.

3.- Se adapta mejor a las características de ciertas regiones y a las condiciones que poseen los PRM para ser receptores y donantes en materia de desarrollo.

4.- Supone la cooperación conjunta de un país donante tradicional y otro país de renta media en proyectos de desarrollo en un tercero menos avanzado, generando acciones de tipo *win-win-win*, que propician el aprendizaje conjunto.

5.- Constituye un puente entre la tradicional cooperación Norte – Sur y la Sur – Sur, articulando y creando sinergias entre diferentes tipos de cooperación y entre sus posibles y variados actores (instituciones gubernamentales, universidades, ONG, entes sub-estatales, organizaciones internacionales, etc.).

6.- Implica mayor riqueza, por el número de actores, en los abordajes y complementariedades que son más amplias.

7.- Aumenta la cobertura de la asistencia técnica cuando concurren varias fuentes de financiación e incrementa la escala de las acciones de CSS, modestas por naturaleza, en cuanto a los recursos financieros y su amplitud.

8.- Potencia la movilización de recursos para multiplicar el impacto de la CSS, permitiendo la mejora cualitativa de los programas de cooperación horizontal.

9.- Agrupa a los socios participantes en torno a temáticas consensuadas de desarrollo, lo que reduce la dispersión sectorial de las acciones de la cooperación, Norte – Sur y Sur – Sur, en los terceros socios beneficiarios, mejorando la concentración y la coordinación e incentivando visiones y diagnósticos compartidos sobre problemas de desarrollo.

10.- Representa un vehículo que potencia las capacidades adquiridas por países en desarrollo en grado más avanzado y viabiliza la difusión y extensión de experiencias de éxito en los socios emergentes, al tiempo que garantiza logros técnicos e institucionales a partir de anteriores proyectos.

Algunas precauciones en la práctica de la cooperación triangular

Pese a sus potencialidades existe poca preocupación todavía respecto a los beneficios del socio más débil, el país menos desarrollado, en la cooperación triangular. Además, hay una cierta tendencia en algunos donantes tradicionales a contemplar la triangulación como una vía de abaratamiento de los costes de ejecución, gracias a una especie de “subcontratación” de las actividades cooperativas con un socio emergente, al estilo de una tercerización de los servicios brindados en el ámbito empresarial. Esta óptica puede impulsar una práctica nociva de la cooperación triangular que se justificaría exclusivamente por el ahorro. Es cierto que existen evidencias de que la cooperación triangular puede alcanzar mucha mayor eficiencia por unidad de recursos gastados comparado con la tradicional cooperación Norte – Sur pero no debería guiarse en exclusiva por esa lógica económica (Kumar, 2008).

Sin embargo, debe considerarse que también los socios beneficiarios o destinatarios de las acciones incurren igualmente en diversos y fragmentados costes para realizar la cooperación

triangular, lo que podría desincentivarles a la hora de optar entre la tradicional cooperación bilateral (Norte – Sur o Sur – Sur) y la cooperación a tres bandas. En otras palabras, los beneficios que para éstos terceros socios se desprenderían de la cooperación triangular (la mejor comprensión por parte del socio emergente de sus problemas de desarrollo, la flexibilidad, las similitudes lingüísticas y culturales, la adaptación tecnológica o la promoción de la cooperación regional y la integración) no serían suficientes para cubrir los costes de unas iniciativas complejas y que les suponen esfuerzos humanos y materiales que difícilmente pueden asumir. En este cuadro recapitulativo podemos ver los activos y desafíos que enfrenta la cooperación triangular:

Cuadro 2: Activos y desafíos de la Cooperación Triangular

| Activos | Desafíos |
|---|---|
| <p>La cooperación triangular permite explorar y avanzar en asociaciones de desarrollo más inclusivas y horizontales, especialmente con países de renta media que son tanto proveedores como receptores.</p> | <p>Los países de renta media han tenido un papel bastante marginal en la agenda global de desarrollo.</p> |
| <p>La cooperación triangular puede generar vías interesantes para que los principios de eficacia de la ayuda penetren en el proceso de desarrollo de capacidades de los proveedores del Sur.</p> | <p>La mayor parte de los nuevos actores del desarrollo son reacios a involucrarse en una agenda que se percibe como liderada por los donantes.</p> |
| <p>El aprendizaje puede tener lugar entre todos los participantes de la asociación, posibilitando así cambios en las relaciones y sus contenidos.</p> | <p>La cooperación triangular puede servir únicamente a los intereses de las políticas nacionales, especialmente por el lado del proveedor del Sur, en vez de estar enfocada hacia resultados de desarrollo en el país receptor final.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Las relaciones entre proveedores del Sur y del Norte suelen fortalecerse y están muchas veces enmarcadas en consideraciones geopolíticas más amplias.</p> | <p>La apropiación y el liderazgo del país receptor final de la ayuda pueden no recibir la suficiente atención, especialmente si el acento de las iniciativas se pone en el fortalecimiento de las capacidades del proveedor.</p> |
| <p>En la mayoría de casos, los donantes tradicionales están explorando la cooperación triangular como un nicho atractivo para promover asociaciones innovadoras.</p> | <p>Esta modalidad encara importantes retos para su crecimiento ya que las experiencias actuales son relativamente dispersas.</p> |
| <p>A nivel global, la cooperación triangular debería ser vista por los donantes tradicionales como una herramienta clave para la construcción de asociaciones más inclusivas e innovadoras.</p> | <p>Fomentar modalidades más complejas y fortalecer nuevos actores implica el riesgo de una mayor fragmentación y de mayores costes de transacción.</p> |

Fuente: (Freres en Gómez, Ayllón, Albarrán: 2011).

Uno de los problemas de la cooperación triangular es su escaso desarrollo conceptual e instrumental y metodológico. No existen por el momento estrategias claras, ni evidencias de su capacidad para realizar aportes a la movilización de procesos de desarrollo de forma sostenible. Esta no es una razón suficiente para desestimar su utilización dada su reciente y aún incipiente gestación. La ausencia de información, la carencia de experiencias contrastadas y evaluadas, así como las limitaciones en su sistematización, suponen obstáculos para su ampliación y profundización. En algunos casos no se cuenta con marcos jurídicos o administrativos adecuados, con apoyos institucionales necesarios o la financiación suficiente ni con políticas de cooperación precisas (acordadas entre los cooperantes) lo cual limita su capacidad desarrollista.

El Foro de Cooperación para el desarrollo del ECOSOC, destaca que la cooperación triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la ayuda. Su escala es

difícil de determinar, pues los donantes del CAD no informan separadamente sobre los fondos destinados a su promoción. Japón, Alemania y las agencias de Naciones Unidas son los agentes más activos en la promoción y realización de acciones triangulares, aunque haya otros agentes estatales (16 de los 23 miembros del CAD/OCDE) que tienen alguna experiencia en esta modalidad (OCDE, 2010). Estas acciones están muy fragmentadas por la abundancia de pequeños programas, la mayoría de los cuales se dedican a proporcionar asistencia técnica en forma de expertos y construcción de capacidades. Por sectores destaca la concentración en la administración pública, salud, agricultura y comunicaciones, lo que refleja las áreas de conocimiento experto de los países oferentes y las demandas de los beneficiarios (ECOSOC, 2008).

En resumen, para los socios oferentes emergentes, el valor añadido de la cooperación triangular reside en el respaldo que obtienen al fortalecimiento de su capacidad técnica y a su marco institucional y de políticas o a la adquisición de conocimiento práctico sobre cooperación internacional y a la mejora de su prestigio. Los socios receptores se benefician por el fortalecimiento de relaciones con socios intermediarios que facilitan por ejemplo, en entornos regionales, el intercambio de información y la formación de alianzas, ampliando la cooperación, que incluye la entrega de instalaciones y equipos por los donantes tradicionales. Para estos últimos, las ventajas de la cooperación triangular se centran en el mejoramiento de la efectividad de la cooperación gracias al uso de la experiencia y conocimiento práctico de los países en desarrollo y a la ampliación de los efectos de la cooperación pasada en los socios emergentes.

Sin duda, deben ser los países socios menos desarrollados quienes establezcan en la cooperación triangular las reglas y mecanismos que garanticen su dinamismo. Los donantes tradicionales han de velar por la utilización de los procedimientos de los países socios para el intercambio de experiencias sin imponer los suyos, buscando alinearse con sus políticas y estrategias de desarrollo, orientando los recursos a través de sus instituciones. En esta práctica, la efectividad de la cooperación triangular tiene el potencial de ser incrementada si, por ejemplo, se evitan instancias paralelas de implementación y se armonizan los procedimientos entre las tres partes, de forma que se repercuta positivamente en la disminución de los costes de transacción. También si se crean mecanismos de monitoreo y seguimiento para garantizar una gestión orientada por resultados, y se generan sistemas de información que favorezcan la transparencia. Estas son demandas formuladas, en diferentes experiencias de CSS y triangular, por los países socios que no desean participar en

acciones de cooperación triangular apenas como intermediarios de cooperación financiera o pasivos receptores.

En definitiva, existen oportunidades, potencialidades y beneficios evidentes en la práctica de la cooperación triangular, probablemente mayores y a veces intangibles, que los riesgos que, sin embargo, conviene considerar. Éstos no se ciñen a amenazas como una posible disminución de los estándares de calidad (dado que no hay garantías de que los socios emergentes dispongan de las capacidades necesarias y puedan ponerlas al servicio de los socios beneficiarios de manera automática y eficiente), al incremento de los costes de transacción (derivados de la inversión en tiempo y recursos para alcanzar acuerdos tripartitos con enfoques comunes y bases legales, formales, presupuestarias e institucionales compatibles), o a la tendencia por parte del donante tradicional y del socio emergente a prestar menos atención al alineamiento de sus acciones con las necesidades de los socios beneficiarios. Afectan también a escala global, a la fragmentación que se puede añadir a un sistema internacional de cooperación que intenta en estos años, racionalizar la proliferación de donantes, reconducir la dispersión de las iniciativas y armonizar enfoques y procedimientos (Ayllón, 2011).

En este contexto, la importancia de los países de renta media en su faceta de oferentes de cooperación, tanto los que cuentan con mayores capacidades como aquellos que las van generando de manera incipiente, va extendiéndose a otras modalidades, como la triangulación, a otros sectores en los que existen experiencias nacionales consolidadas, y a otros socios de igual o inferior nivel relativo de desarrollo. Por citar algunos casos, deben destacarse las iniciativas, estrategias, catálogos de capacidades y compendios de oferta de cooperación técnica divulgados por algunos países centroamericanos (Costa Rica, Honduras, Panamá, etc.) o por países andinos (Ecuador y Perú) lo que demuestra la diversificación, variedad y dinamismo de la Cooperación Sur – Sur latinoamericana⁵³.

⁵³ Pueden encontrarse ejemplos de esta diversificación de experiencias nacionales latinoamericanas en el ofrecimiento de cooperación en los Informes anuales sobre el Estado de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica publicados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). El informe del año 2011 está disponible en <http://www.cooperacionsursur.org/documentos/informes/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>

El caso de Brasil

La CSS y triangular constituyen para Brasil un instrumento de su política exterior, que es funcional a sus intereses nacionales. La CSS experimentó un fuerte crecimiento durante los gobiernos del presidente Lula (2003-2010) y todo indica que continuará siendo relevante para el gobierno de Dilma Rousseff. La cooperación triangular es una de las prioridades de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de las cerca de 100 instituciones federales que trabajan en la cooperación técnica y realizan esfuerzos para mejorar y profundizar el sentido y la práctica de esta modalidad triangular.

Brasil está siendo cada vez más procurado por otros países en desarrollo, por los Estados miembros de la OCDE y por agencias de las Naciones Unidas con el objetivo de generar asociaciones más inclusivas, más eficaces y más innovadoras a favor del desarrollo internacional. En diferentes geometrías y con un número variable de socios, pero privilegiando la práctica de la denominada “cooperación triangular” (también denominada cooperación trilateral o tripartita), las diversas instituciones federales brasileñas involucradas en proyectos de cooperación técnica, así como otras agencias públicas de carácter regional y local, además del sector privado y la sociedad civil, están diversificando el abanico de alianzas del gigante sudamericano.

Un buen ejemplo lo proporcionan las Universidades brasileñas. En efecto, las Instituciones de Enseñanza Superior y los centros de investigación científica son destacados agentes de la CSS y triangular, habiendo sido reconocidos por el gobierno brasileño “como un gran apoyo al desarrollo de la cooperación internacional” y un instrumento para “ampliar la visibilidad brasileña en el exterior y diseminar los conocimientos e innovaciones desarrollados en el país”, en actividades como la educación de adultos, implantación de universidades y sistemas de educación superior, formación, capacitación técnica o transferencia de tecnología (Pereira, 2007).

Los antecedentes de la presencia brasileña en iniciativas de cooperación triangular se remontan a los años 80, en el Programa de Capacitación para Terceros Países (TCTP) con Japón. Los dos países trabajaban juntos para realizar cursos técnicos en países de América Latina y África. Con el apoyo de la JICA, Brasil transfería sus conocimientos y tecnologías adaptándolos a la realidad de los beneficiarios (Pinto, 2007). Había otros formatos que incluían a otros socios de Brasil, sobre todo, organismos multilaterales, pero no se daba en este modelo el necesario componente de

complementariedad de las respectivas capacidades técnicas, pues los socios multilaterales actuaban como financiadores y no como co-ejecutores (Iglesias, 2010: 197).

Inicialmente, la participación de Brasil en iniciativas triangulares fue explicada por la necesidad de superar el problema de la natural escasez de recursos para la ejecución de proyectos (Barbosa, 2005). Los recursos eran todavía modestos y la cooperación triangular desempeñaba un papel de palanca para nuevos proyectos. Al trabajar con países desarrollados y con organismos multilaterales, Brasil otorgaba a la relación entre socios un importante valor político orientado a la construcción de diálogos horizontales. Así, por ejemplo, la cooperación brasileña se asoció a Canadá y a España, o al Banco Mundial, en la realización de proyectos en Haití. Posteriormente el éxito de Brasil en sus políticas públicas, convertidas en eficientes formas de cooperación internacional, atrajo el interés de países desarrollados y organismos internacionales, que propusieron iniciativas de cooperación triangular. Se produjo una rápida expansión de esta modalidad gracias a la combinación de las ventajas comparativas de Brasil (afinidades económicas y culturales, adaptabilidad de políticas y experiencias de desarrollo, costes reducidos de ejecución, etc.) y de la experiencia, estructuras logísticas y recursos de los donantes tradicionales (Farani, 2011)

Perspectivas brasileñas sobre la cooperación triangular

Las relaciones de cooperación técnica entre Brasil y los países desarrollados han evolucionado en los últimos años hacia el establecimiento maduro de asociaciones a favor de terceros países que potencian el impacto de las acciones de desarrollo, sin menoscabo de que la vertiente bilateral sur-sur sea la modalidad prioritaria. Se hace posible de esta forma una mayor movilización de recursos e insumos técnicos y se aumenta la escala de los proyectos, favoreciendo acciones de mayor impacto (MRE, 2010). Estas asociaciones se revelan especialmente apropiadas por la mayor proximidad de Brasil con los países receptores. La familiaridad de las instituciones y de los técnicos brasileños con la situación encontrada en países en desarrollo los hace, casi siempre, más habilitados al ofrecimiento de cooperación y a la obtención de frutos.

Por todo ello, la cooperación triangular se ha mostrado en la práctica no sólo viable como eficaz en términos de coste-beneficio, lo que ha atraído la atención de nuevos socios que buscan trabajar con Brasil por sus capacidades técnicas y formas de actuar proponiendo nuevas acciones (ABC,

2006: 17). En esas iniciativas, según la óptica oficial brasileña, la cooperación debe incluir los principios de la CSS, es decir, responder a demandas originarias de los países en desarrollo (“demand driven”), utilizar de preferencia los recursos locales, carecer de fines lucrativos o condiciones y no interferir en asuntos internos (MRE, 2010).

Brasil considera como una auténtica triangulación la negociación y posterior ejecución de un proyecto o actividad que se haya iniciado en una demanda de un socio en desarrollo y que implique la confluencia de contribuciones técnicas o financieras de instituciones brasileñas con las de países desarrollados u organizaciones multilaterales, a favor de un tercero. Bajo estos supuestos la cooperación triangular presentaría ventajas comparativas entre las partes: por un lado, la diseminación de conocimientos ya adaptados y comprobados a realidades semejantes a las encontradas en otros países en desarrollo; de otro lado, la movilización de más recursos e insumos técnicos que favorece mayores impactos. En este contexto, la cooperación trilateral no representa una modalidad que busque la financiación o la subcontratación de la capacidad brasileña, sino compartir los recursos técnicos, humanos y materiales de forma complementaria entre los socios, con el objetivo de realizar proyectos con efectos positivos y sostenibles en los países beneficiarios. Así, Brasil se coloca en la vanguardia de la nueva cooperación técnica internacional siendo reconocido como socio estratégico en los desafíos y temas globales (MRE, 2010).

Principales socios: proyectos y financiación

Donantes tradicionales como Alemania, Reino Unido, Australia, Canadá, España, Francia, Italia, Japón, Noruega, Suecia o Estados Unidos han manifestado al más alto nivel político y diplomático su creciente interés en la promoción de iniciativas de cooperación con Brasil. Entre los organismos multilaterales son las agencias y programas de las Naciones Unidas (OIT, FAO, PMA, FNUAP, UNESCO y UNODC) los principales socios, aunque hay organizaciones regionales implicadas. Estas instituciones apoyan las acciones de triangulación movilizándolo sus redes de oficinas y articulando la CSS con los programas vinculados a sus mandatos (Farani, 2010)

Para dar soporte a estas acciones fueron firmados instrumentos políticos que definen las directrices y los aspectos operativos de la actuación conjunta a favor de terceros países. Con cada organismo la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) coordina, negocia, redacta y somete a firma Memorandos de Entendimiento y Protocolos con países de la OCDE como Alemania (2010),

Australia (2010), España (2011), Estados Unidos (2010), Italia (2007), Japón (2007) y diferentes organismos de Francia (FCI, CIRAD). Están en fase de consulta acuerdos semejantes con Canadá y Reino Unido. En 2009, fueron rubricados acuerdos con Israel y Egipto para la realización de acciones conjuntas de cooperación técnica en terceros países. Con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y con la Organización Mundial del Turismo (OMT) fueron concretados diversos instrumentos de fomento a la cooperación triangular, en 2009 y 2010.

Con la Comisión Europea, Brasil firmó en 2010, una carta de intenciones para la colaboración en procesos electorales en Países Africanos de Lengua Portuguesa (PALOP) y Timor Oriental. En el contexto de la celebración de la V Cumbre UE – Brasil, el 4 de octubre de 2011, se incluyó en el Plan de Acción Conjunta 2012-2014, un paquete de acciones triangulares en sectores prioritarios de actuación (promoción de derechos humanos, estabilización posconflicto en Haití y Guinea Bissau, capacitación en la lucha contra las drogas y el crimen, promoción del empleo productivo y el trabajo decente, producción local de medicamentos genéricos y antirretrovirales, agricultura familiar, biocombustibles, etc.)

En el ámbito de la cooperación técnica trilateral entre países en desarrollo (la triangulación Sur – Sur – Sur) Brasil firmó en 2006 un Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación Técnica con Argentina para la ejecución de proyectos conjuntos en Haití y un Memorando Tripartito con Cuba, en 2010, para cooperar también en “la Perla del Caribe” en el área de la salud. En todos estos casos, cada parte financia sus actividades y comparte los recursos humanos, técnicos y financieros en todas las fases de los proyectos. Brasil ha asumido la posición de financiar, por lo menos, una parte de la cooperación triangular de forma que no se interprete que está “tercerizando” su cooperación. En asociación con agencias de la OCDE, la ABC mantenía en 2010 un total de 19 proyectos de cooperación triangular, en fase de negociación o ejecución, con un presupuesto total de 49 millones de dólares, de los cuales Brasil financiaba al menos el 30 %. Los proyectos trilaterales aprobados entre 2003 y 2010 implicaron una inversión de unos 20 millones de dólares por la parte brasileña, complementados por otros recursos de las contrapartes bilaterales y multilaterales (MRE, 2010)

Cuadro 3: Selección de proyectos triangulares con participación brasileña

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Proyecto: Desarrollo Institucional del Instituto Nacional para la Estandarización y Calidad de Mozambique (INNOQ)• Socios: Alemania y Mozambique• Institución técnica brasileña: Instituto Nacional de Metrología (INMETRO) <p>Presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none">• Brasil: US\$ 795.053• Alemania: US\$ 511.110• Mozambique: US\$ 413.000• TOTAL: US\$ 1.719.163• Validez: 13/08/2010 hasta 31/12/2012 <hr/> |
| <ul style="list-style-type: none">• Proyecto: Centro de Tecnologías del Medio Ambiente• Socios: Alemania y Perú• Institución técnica brasileña: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) <p>Presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none">• Brasil: US\$ 2.822.832• Alemania: US\$ 1.174.708• Perú: US\$ 1.376.200• TOTAL: US\$ 5.373.740• Validez: 13/08/2010 hasta 31/12/2012 <hr/> |
| <ul style="list-style-type: none">• Proyecto: Fortalecimiento del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM)• Socios: Estados Unidos y Mozambique• Institución técnica brasileña: Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (EMBRAPA) <p>Presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none">• Brasil: US\$ 4.200.000 |

- Estados Unidos: US\$ 8.000.000
- TOTAL: US\$ 12.200.000
- Validez: 01/05/2010 hasta 30/06/2014

• Proyecto: **Mejora de la capacidad de investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo del Corredor de Nacala en Mozambique (Programa Pro Savana)**

- Socios: Japón y Mozambique
- Institución técnica brasileña: EMBRAPA

Presupuesto:

- Brasil: (ABC: US\$ 3.672.960) + (EMBRAPA: US\$ 1.356.280)
- Japón: US\$ 7.317.000
- Mozambique: US\$ 1.137.600
- TOTAL: US\$ 13.483.840
- Validez: 01/11/2010 até 31/10/2015

• Proyecto: **Programa Amazonia sin Fuego**

- Socios: Italia y Bolivia
- Institución técnica brasileña: Ministerio del Medio Ambiente/ IBAMA

Presupuesto:

- Brasil: US\$ 827.568
- Italia: US\$ 2.033.481
- Bolivia: US\$ 113.580
- TOTAL: US\$ 2.974.629
- Validez: 01/03/2011 hasta 01/03/2014

Fuente: "Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies", *Fact Sheet* e apresentação em *power point* en la 37ª sesión de la FAO, Roma, 24 de junio de 2011.
(ABC/Secretaria para a Comunicação/Presidência da República)

En 2011, el portfolio triangular de la ABC arrojaba un saldo de 31 proyectos en diferentes fases, desglosados en 15 en América Latina y Caribe y 16 en África.

Cuadro 4: ABC, Resumen del portfolio de Proyectos trilaterales (junio de 2011)

| América Latina e Caribe | África |
|--|--|
| Bolivia: 1 en ejecución, 2 en negociación | Angola: 3 en negociación |
| Costa Rica: 1 en negociación | Mozambique: 5 en ejecución, 4 en negociación |
| El Salvador: 1 en negociación | Camerún: 1 en ejecución |
| Haití: 2 en fase de formulación | Gabón: 1 en negociación |
| Paraguay: 1 en ejecución, 2 en negociación | Kenia: 1 en ejecución |
| Perú: 1 en ejecución, 1 en negociación | Santo Tomé y Príncipe: 1 en ejecución |
| Uruguay: 2 en negociación | |
| Guatemala: 1 en negociación | |

Fuente: “Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies”, *Fact Sheet* e apresentação em *power point* en la 37ª sesión de la FAO, Roma, 24 de junio de 2011.
(ABC/Secretaria para a Comunicação/Presidência da República)

La ABC mantiene una amplia cartera de proyectos con agencias multilaterales. Con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hay en ejecución y negociación 16 Proyectos trilaterales (9 en ejecución y 7 en negociación) con valores que suman, hasta el momento, 6 millones de dólares. Fue firmado también con la OIT un proyecto de apoyo al programa de CSS Brasil en el área de seguridad social para contribuir al desarrollo de políticas en países latinoamericanos y de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (MRE, 2010/IPEA, 2010: 175).

Con el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), existen diferentes proyectos triangulares en Guinea-Bissau y Paraguay (en demografía y salud), Haití (Combate a la violencia contra las mujeres), Ecuador y Venezuela que implican valores pequeños, de 500.000 dólares, aunque con gran efecto multiplicador. En el ámbito de la asociación de Brasil con la Oficina de las

Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC) fue aprobado un proyecto, en 2009, para el establecimiento del Centro de Formación de las Fuerzas de Seguridad de Guinea Bissau con un presupuesto previsto en la primera fase de 3.000.000 millones de dólares. En el mismo país, la ABC negoció con la UNESCO y con ONG brasileñas (Fundación Gol de Letra, Instituto Elos e Instituto de los Arquitectos de Brasil-DF), el desarrollo de un proyecto en el área de educación (con la participación de la Secretaría de Educación continuada del MEC), incluyendo la construcción de una escuela-piloto de enseñanza fundamental. Este proyecto fue financiado integralmente por la ABC con cerca de un millón y medio de dólares (MRE/ABC, 2010: 76). Con el IICA, la ABC cuenta con tres proyectos triangulares en beneficio de Haití con recursos totales en torno a los 900.000 dólares (MRE, 2010).

Conclusiones: Desafíos futuros de la cooperación triangular de Brasil

Las asociaciones triangulares favorecen el impacto de las acciones de desarrollo. Las ventajas comparativas de Brasil en campos como la identidad cultural, la diversidad étnica, el compromiso con la solución pacífica de conflictos o la reducción de asimetrías, a las que se añade el dominio de conocimientos y tecnologías de fácil adaptación a las realidades de otros países, ofrecen condiciones muy positivas para su articulación con los mecanismos tradicionales de la cooperación Norte-Sur. La CSS y la triangular complementan así las iniciativas bilaterales y fortalecen las relaciones con los socios. Se generan oportunidades de soluciones innovadoras y se comparte el conocimiento, lo que, a su vez, atrae a nuevos socios y donantes, ampliando el alcance de los programas y proyectos de la cooperación brasileña, incrementando su eficacia y eficiencia (Farani, 2010: 119).

El desafío de la cooperación triangular para Brasil consiste en articular las acciones de CSS con las de la Cooperación Norte – Sur, a partir de mecanismos que sean operativamente eficientes y que pongan en valor las contribuciones de cada socio (MRE, 2010). Cada parte debe comprometerse con la promoción de la armonización, pero este desafío exige el respeto de las particularidades de cada modalidad de cooperación para el desarrollo, sin imposición de modelos o principios que no nazcan de consensos multilaterales. Este aspecto ha sido resaltado por Brasil en diferentes foros de eficacia de la ayuda, pues se asume que el éxito de la cooperación triangular sólo será factible si los donantes tradicionales y las organizaciones internacionales se familiarizan

con los elementos básicos de la CSS sin considerarla como una forma de trabajo subordinada o derivada de la Cooperación Norte – Sur (Lopes, 2009).

En un contexto de crisis internacional, con significativos recortes en los presupuestos dedicados a la cooperación y una creciente importancia de la eficacia y la orientación a resultados, la cooperación triangular representa una modalidad de trabajo conjunto con un potencial al alza. Sin embargo, no deben magnificarse sus posibilidades ni relegarse a un segundo plano los elevados costes de transacción que puede llevar aparejada en todas sus fases (negociación, identificación, diseño, ejecución, distribución de tareas y asignación de roles para las partes involucradas, comunicación, etc.).

La cooperación triangular constituye una de las opciones de Brasil en su relación con el mundo, especialmente con aquellos socios que más necesitan de sus conocimientos, técnicas y políticas públicas llevadas a cabo en la última década en el combate a la pobreza, el desarrollo agrario, la lucha contra las enfermedades tropicales y las infecto-contagiosas, la formación profesional, el fortalecimiento político e institucional o el fomento y la promoción del deporte como herramienta para la inclusión social juvenil.

Pero como toda elección que realiza un país en su política de cooperación hay consecuencias. La cooperación triangular posee implicaciones que pueden limitar sustantivamente la autonomía de los países en desarrollo en el diseño y ejecución de sus proyectos y acciones, especialmente cuando la triangulación es concebida apenas como una variante de la Cooperación Norte – Sur, en lugar de ser considerada como un instrumento de apoyo a la CSS o, aún, cuando se impone la adopción de metodologías y visiones de la eficacia exclusivamente limitadas a los “consensos” generados e impulsados desde determinados foros de carácter restringido.

Para Brasil, la cooperación triangular responde al interés en proyectar una imagen positiva del país y al deseo sincero de compartir con otros países en desarrollo los conocimientos y experiencias que ha adquirido en sus avances en la senda del progreso político, económico y social. Por otra parte, la cooperación brasileña huye de visiones de la cooperación triangular vinculadas a la absorción por parte de los países que ofrecen CSS, de las metodologías de planificación, gestión y evaluación de impactos, así como de los indicadores de medición de la eficacia, que han adoptado los países desarrollados en el seno del DAC/OCDE o en la Declaración de París.

En este sentido, se están generando ópticas brasileñas en relación con la cooperación triangular que alertan a otros países en desarrollo sobre su transformación en “prestadores o intermediarios baratos” de servicios y sobre el peligro de que las iniciativas de CSS sean mimetizadas y “colonizadas” cuando son regidas por las orientaciones del donante tradicional (Lopes, 2010).

Madrid, 13 de enero de 2012

Referencias bibliográficas

-**ABC/Agencia Brasileña de Cooperación** (2006): “Cooperação triangular”, *Via ABC*, marzo, pág.11.

-**Alonso et al.** (2011): *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, Madrid, F.Carolina/ICEI-UCM, DT nº 51.

-**Asshoff, G.** (2010): “Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness”, *Development Outreach*, World Bank Institute, october, pp.22-24

-**Ayllón, Bruno** (2011): “Cambian los tiempos cambian las voluntades: motivos para celebrar la Cooperación Sur – Sur”, *Nombres Propios*, F. Carolina, 19 de diciembre.

-**Barbosa, Lauro** (2005): *Via ABC*, Agencia Brasileña de Cooperación, Julio.

-**ECOSOC** (2008): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, April

-**Farani, Marco** (2011): *Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Apresentação. Brasília: ABC, 2011.

-**Farani, Marco** (2010): “Case 3: Brazil”. *High-Level Meeting on South-South and Triangular Cooperation*, Director, Brazilian Agency for Cooperation Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP. pp.118-119.

-**Gómez, M.; Ayllón, B.; Albarrán, M.** (2011): *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid, CIDEAL

-**Iglesias, Carlos A.** (2010): *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995-2005*, FUNAG/MRE, Brasília, 2010 p. 197.

-**IPEA/Presidência da República** (2010): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de Acompanhamento*, Brasília.

-**Lopes, Márcio** (2010): *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília, Edición del autor.

-**Lopes, Márcio** (2009): "Intervention Márcio Lopes, Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation", *Policy Dialogue on Development Cooperation*, Mexico City, 28-29 Septiembre 2009.

-**Kumar, N.** (2008): "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in DC", *RIS Discussion Papers*, nº 145, September.

-**MRE/Ministério das Relações Externas** (2010): *Balanço de Política Externa (2003-2010)*. Secretaria de Planejamento Diplomático, Brasília.

-**MRE/ABC** (2010): *A cooperação técnica do Brasil para a África*, Brasília.

-**OECD** (2010): *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness: Can Triangular co-operation make aid more effective?* Paris

-**Pereira, Luís** (2007): "Las Universidades brasileñas en la política exterior en el ámbito de la cooperación técnica", Brasília, Asesoría Comunicación UNB, 15 de junio.

-**Pinto, Ruy** (2007): "A Cooperação Trilateral do Brasil: ineditismo e expansão", discurso por ocasión de los 20 años de la ABC, 4 de octubre.

-**UNDP** (2009): *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the current situation and existing good practices in policy, institutions and operation of SSC and triangular cooperation*, New York.